Deutscher Bundestag **Drucksache 18/1000**
18. Wahlperiode 07.04.2014

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht zum Anerkennungsgesetz

Inhaltsgliederung

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 3. April 2014.

Die Teile II und III wurden im Auftrag des BMBF vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) erstellt.

Autorinnen und Autoren:

Dr. Jessica Erbe (Projektleitung), Carolin Böse, Sandra Lüdemann, Daniel Schreiber (Abteilung 1 „Internationalisierung der Berufsbildung / Wissensmanagement“)

Tom Wünsche (Stellv. Projektleitung), Anna Lewalder, Manuel Schandock, Ann-Kathrin Zens (Abteilung 2 „Sozialwissenschaftliche Grundlagen der Berufsbildung“)

Inhalt

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AG „Koordinierende Ressorts“	Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder (Arbeitsgruppe „Koordinierende Ressorts“)
AOLG	Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden
AQUA	Programm „Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BÄO	Bundesärzteordnung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
DHKT	Deutscher Handwerkskammertag
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ESF	Europäischer Sozialfond
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GMK	Gesundheitsministerkonferenz der Länder
HWK	Handwerkskammer
HwO	Handwerksordnung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von 77 der 80 Industrie- und Handelskammern zur zentralen Entscheidung über Anträge zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (FOSA = Foreign Skills Approval)
IQ	Integration durch Qualifizierung
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
JMD	Jugendmigrationsdienst
JVEG	Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KrPflG	Krankenpflegegesetz
MSO	Migrantenselbstorganisation
SGB	Sozialgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
VLK	Verband der Landwirtschaftskammern e.V.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHKT	Westdeutscher Handwerkskammertag
ZAA	Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (in Hamburg)
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (beim Sekretariat der KMK)
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (der BA)
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Teil I Bilanz und Perspektiven

Deutschland braucht Fachkräfte! Viele Unternehmen, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen sind schon jetzt auf ausländische Fachkräfte angewiesen. Diese Tendenz wird sich in Zukunft verstärken: Im Jahr 2030 wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter voraussichtlich über sechs Millionen Menschen weniger umfassen als noch im Jahr 2010[1]. Daher haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern bereits im Jahr 2008 anlässlich des Bildungsgipfels in Dresden auf Verbesserungen der Rechtslage und Verfahren bei der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen verständigt. Die Bundesregierung hat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ als ein neues Instrument zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland geschaffen. Dieses Anerkennungsgesetz trat zum 1. April 2012 in Kraft und regelt die Anerkennung von Berufen im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtslage haben im Anschluss daran die Länder koordiniert begonnen, analoge Rechtsansprüche und Anerkennungsverfahren auch für den Bereich der landesrechtlich geregelten Berufe zu etablieren.

Basierend auf den Erfahrungen von rund zwei Jahren und den ersten Ergebnissen des Monitorings[2] zieht dieser Bericht in zehn Punkten Bilanz und blickt nach vorne auf künftige Herausforderungen.

1. Das Anerkennungsgesetz des Bundes führt zu einem Paradigmenwechsel und stößt national und international auf große Zustimmung.

Mit dem Anerkennungsgesetz hat die Bundesregierung erstmalig einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit einem deutschen Referenzberuf geschaffen[3]. Das Gesetz garantiert individualisierte Verfahren zur Prüfung der Gleichwertigkeit, die in der Regel innerhalb von drei Monaten abzuschließen sind. Gleichzeitig eröffnet es Anerkennungsmöglichkeiten für weitere Zielgruppen: Von dem Gesetz profitieren nicht nur Fachkräfte in reglementierten Berufen, wie Ärztinnen und Ärzte oder Pflegekräfte, sondern erstmals auch beruflich qualifizierte Fachkräfte in nicht reglementierten Ausbildungsberufen, die zur Berufsausübung zwar keine formale Anerkennung benötigen, aber ihre Berufschancen durch eine Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses verbessern können. Artikel 1 des Anerkennungsgesetzes, das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), eröffnet jetzt die Möglichkeit eines Anerkennungsverfahrens beispielsweise für Personen mit kaufmännischen Berufen oder aus dem Handwerk. Zudem werden die Regelungen der EU-Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen für Anerkennungssuchende aus Drittstaaten sowie für Drittstaatsabschlüsse geöffnet. Da Antragstellungen aus dem In- und Ausland möglich sind, wird nicht nur die Aktivierung inländischer Potenziale, sondern auch die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland verbessert. Ein weiteres Novum, das international Beachtung findet, ist die für alle

[1] Vgl. Bundesministerium des Inneren 2012, S. 49, vgl. Statistisches Bundesamt 2009.

[2] Der erste Monitoringbericht aus dem Projekt des BIBB basiert insbesondere auf umfangreichen Daten der Beratung sowie auf der ersten Bundesstatistik für die Anerkennungsverfahren aus dem Jahr 2012. Im Fokus des ersten Berichts stehen die Berufe im Bereich der Kammern sowie die beiden reglementierten Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und Gesundheits- und Krankenpfleger, da in diesen Berufen das höchste Anerkennungsinteresse besteht. Das Monitoring basiert auf ersten Untersuchungen und Analysen und deckt damit noch nicht das gesamte Anerkennungsgeschehen ab. Der Bericht zeigt jedoch erste Tendenzen, Entwicklungen und Befunde auf (vgl. Teil III).

[3] Vgl. Teil II-1.1.

Berufe verpflichtend vorgesehene Berücksichtigung von Berufserfahrung bei der Gleichwertigkeitsprüfung. Insgesamt wurden damit die Verfahren und Kriterien für die bundesrechtlich geregelten Berufe vereinheitlicht, erweitert und verbessert.

Das Anerkennungsgesetz wird von einem breiten politischen Konsens in Bundestag, Bundesrat, Wirtschaft und Verbänden getragen und unterstützt. Es steht für einen Paradigmenwechsel, weil es die positiven Potenziale von Migrantinnen und Migranten in den Mittelpunkt stellt und die bisher oft übliche defizitorientierte Sichtweise überwindet. Es geht bei diesem Gesetz nicht nur um berufliche Anerkennung als Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens, sondern um „Anerkennung im Sinne von Respekt und Wertschätzung der persönlichen Lebensleistung“[4]. Für Menschen mit ausländischen Berufs-Berufsqualifikationen – gleich, ob bereits im Land lebend oder neu zuwandernd – verbessern sich die Chancen auf eine Beschäftigung im erlernten Beruf[5]. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Integration für Menschen mit ausländischen Qualifikationen geleistet. Die Tatsache, dass bisher über 80 Prozent der Anerkennungsverfahren positiv abgeschlossen wurden, zeigt das große Potenzial der neuen Regelungen. Dies bestätigt auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in seinem Jahresgutachten 2013: „Das deutsche Anerkennungsgesetz wurde nicht nur vom SVR, sondern auch von Wirtschaft und Gewerkschaften als außerordentliches integrationspolitisches Instrument begrüßt“[6].

Seit dem Bildungsgipfel 2008 wurden auf der Grundlage des gemeinsamen Beschlusses von Bund und Ländern zur Verbesserung der Anerkennung auch Prozesse in den Ländern zur Rechtssetzung und Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs in Gang gesetzt. Durch die Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder (AG “Koordinierende Ressorts“) wurden zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung, Harmonisierung und Bündelung der Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern sowie zur Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs angestoßen und teilweise bereits umgesetzt. So wurde beispielsweise ein Mustergesetz der Länder, das sich am Bundesgesetz orientiert, erarbeitet. In 13 Ländern sind Gesetze für die Berufe in Länderzuständigkeit in Kraft getreten (Stand: 20. Februar 2014)[7]. Aus Sicht des Bundes beinhalten die gesetzlichen Regelungen der Länder allerdings nicht für alle Berufe wesentliche Verbesserungen und weisen zum Teil deutliche Unterschiede auf. Dies könnte zu einem „Anerkennungstourismus“ zwischen den Ländern führen.

<u>Perspektiven:</u>

Die Bundesregierung wird die gesetzlichen Regelungen zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse weiterhin auf mögliche Verbesserungen überprüfen und wo notwendig anpassen. Im Januar 2014 ist die Novelle der EU-Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in Kraft getreten, die innerhalb der folgenden zwei Jahre in nationales Recht umgesetzt werden muss. Insbesondere die Einführung eines Berufsausweises sowie die Möglichkeit eines partiellen Berufszugangs zu reglementierten Berufen durch Teilanerkennungen werden zu Umsetzungsbedarf führen. Dabei soll die EU-Richtlinie nicht nur umgesetzt werden, sondern Erleichterungen auch auf Drittstaatsabschlüsse ausgedehnt und damit vereinheitlicht werden. Dieses entspricht dem allgemein akzeptierten und befürwor-

---

[4] Bundesministerin Johanna Wanka anlässlich des einjährigen Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes 2013.
[5] Vgl. Teil III-3.1.
[6] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013, S. 151.
[7] BB, BE, BW, BY, HB, HH, HE, MV, NI, NW, RP, SN, SL, vgl. Teil II-1.2.

teten Grundprinzip des Anerkennungsgesetzes. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob aufgrund der Erfahrungen mit dem Vollzug des Anerkennungsgesetzes weiterer Anpassungsbedarf identifiziert werden kann.

Im Bereich der Ländergesetzgebung ist eine positive Entwicklung zu erwarten: Voraussichtlich werden im Jahr 2014 alle Länder-Anerkennungsgesetze in Kraft getreten sein. Sowohl in den bereits bestehenden als auch in den geplanten gesetzlichen Neuregelungen der Länder wären allerdings weitergehende Liberalisierungen und Vereinheitlichungen erstrebenswert, insbesondere bei der vielfach nachgefragten Anerkennung der Qualifikationen von Lehrkräften.

2. Rahmenbedingungen und Strukturen für eine schnelle und gelungene Umsetzung des Anerkennungsgesetzes wurden insbesondere im Kammerbereich geschaffen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des Anerkennungsgesetzes ist die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Verwaltungsvollzug. Dafür werden Rahmenbedingungen und Verwaltungsstrukturen benötigt, die einen Vergleich und eine Abstimmung der Verfahrenspraxis in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gewährleisten. Vor allem im Kammerbereich wurden hierzu in kurzer Zeit erfolgreiche Initiativen ergriffen. Zur Anwendung des neuen Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahrens nach dem BQFG wurden bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes neue Strukturen geschaffen, Expertise aufgebaut und wirksam eingesetzt. Zuständigkeiten und Know-how wurden gebündelt[8] – so für die IHK-Berufe bei der Zentralstelle IHK FOSA (Foreign Skills Approval) und bei den „Leitkammern" im Handwerk. Länderübergreifende Bündelungen erfolgten auch bei der Landesärzte- und Landeszahnärztekammer Westfalen-Lippe, bei der Apothekerkammer Brandenburg und bei der Steuerberaterstelle Niedersachsen für die Fachangestellten in diesen Berufen.

Bei den Landesbehörden, insbesondere jenen mit Zuständigkeiten für die Gesundheitsberufe, steht eine solche Strukturveränderung noch aus. Für die Gesundheitsberufe ist sie bereits mit einer länderübergreifenden zentralen Gutachtenstelle von den entsprechenden Gremien der Länder beschlossen worden.

<u>Perspektiven:</u>

Zur Wirksamkeit und effizienten Umsetzung der gesetzlichen Regelungen sollte die Vereinheitlichung der Verwaltungsstrukturen sowohl in weiteren Bereichen der Kammern als auch in den Länderbehörden fortgesetzt werden.

Im Bereich der Gesundheitsberufe, in dem das Antragsaufkommen am höchsten und die Fachkräftenachfrage am größten ist, sollte die bereits beschlossene länderübergreifende zentrale Gutachtenstelle dringend eingerichtet und arbeitsfähig werden. Dafür muss eine auskömmliche Personal- und Finanzausstattung bei der dafür vorgesehenen Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) gewährleistet werden.

---

[8] Vgl. Teil II-2.2.

3. Informations- und Beratungsangebote sind wirkungsvoll und garantieren Anerkennungserfolge.

Gleichzeitig mit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes wurden bundesweit flächendeckende Informations- und Beratungsangebote etabliert. Mit dem Internetportal „Anerkennung in Deutschland" beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und seinem sehr nachgefragten „Anerkennungs-Finder" als Wegweiser zu den zuständigen Stellen, der Telefon-Hotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie dem Beratungsnetzwerk des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)" wurden bundesweit leistungsfähige Strukturen geschaffen, die Anerkennungssuchende aus dem In- und Ausland bereits im Vorfeld einer Antragstellung informieren und beraten beziehungsweise beim Weg durch das Verfahren begleiten. Die Nutzungszahlen zeigen[9], dass diese Angebote bei der Zielgruppe im In- und Ausland bekannt sind und gut angenommen werden. Sie belegen auch, dass die vom BMBF geförderte Informations- und Werbeoffensive des Portals „Anerkennung in Deutschland" ein geeignetes Instrument ist, um die Nachfrage Anerkennungsinteressierter weiter zu steigern. Das Internetportal ist in kurzer Zeit zur zentralen Adresse bei der Erstinformation für Anerkennungsfragen geworden, auf das viele andere Anbieter verweisen.

Die Erstberatungen der BAMF-Hotline und des IQ-Netzwerks bereiten zielgerichtet auf die Einstiegsberatung und die Verfahren bei den zuständigen Stellen vor. Diese Erstberatung, die Einstiegsberatung durch die zuständigen Stellen sowie die arbeitsmarktbezogenen Beratungen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter ergänzen sich und kooperieren nach Aussage des Monitorings wirkungsvoll miteinander. Die zuständigen Stellen bewerten Leistungen und Qualität der Erstberatungen, beispielsweise bei der Auswahl des Referenzberufs und bei der Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen, sehr positiv.

Die Arbeitsverwaltungen verweisen ihre Kunden an die Erst- und Einstiegsberatungen und kooperieren auf regionaler Ebene überwiegend erfolgreich direkt mit dem IQ-Netzwerk und den zuständigen Stellen. Insgesamt kann im Bereich der Anerkennungsberatung durch die Arbeitsverwaltung eine positive Bilanz gezogen werden. Insbesondere dort, wo Schulungen der Arbeitsverwaltungen durch die IQ-Netzwerke durchgeführt wurden, ist die Aufmerksamkeit und der Erfolg der Anerkennungsberatung besonders groß.

Die Beratung erweist sich als ein sehr komplexer und individueller Prozess, der besonders in der Erstberatung neben der Anerkennung von Abschlüssen auch Fragen beispielsweise aus den Bereichen Zuwanderungsrecht, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Arbeitsmarktzugang, Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung und Förderung umfasst und mitunter in eine kontinuierliche Begleitung der Anerkennungssuchenden mündet. Häufig stellt die Auswahl des geeigneten Referenzberufes eine zentrale Herausforderung dar. Auch bei der Beschaffung der vollständigen Unterlagen ist eine hohe Unterstützungsintensität zu verzeichnen. Hier leisten die etablierten Beratungsangebote, insbesondere in den IQ-Netzwerken, einen wichtigen Beitrag.

Wie das Monitoring zeigt, geht der umfassende Beratungsansatz weit über reine Verfahrensberatung hinaus und schließt insbesondere im Kammerbereich auch Alternativen zu Anerkennungsverfahren ein, wie das Nachholen einer Ausbildung, Umschulung, Weiterbildung oder Externenprüfung[10]. Vorrangiges Ziel der Beratung ist die Integration in den Arbeitsmarkt. Dabei ist die Gleichwertigkeitsprüfung nicht

---

[9] Vgl. Teil III-3.1.2.
[10] Vgl. Teil III-3.2.1.

immer der allein zielführende Weg. Dies erklärt auch, dass nicht jede Beratung zwangsläufig zu einem Antrag führt. Auch kann zum Beispiel eine teilweise Gleichwertigkeit in einem nachgefragten Beruf auf dem Arbeitsmarkt erfolgversprechender sein als eine volle Gleichwertigkeit in einem weniger nachgefragten.

Die Beratung zu nicht reglementierten Berufen erweist sich im Vergleich zu den reglementierten als deutlich aufwändiger, da die Auswahl des Referenzberufes schwieriger ist und die oben genannten Alternativen zur Gleichwertigkeitsfeststellung mitbedacht werden müssen. Das im Vergleich zu den Antragszahlen wesentlich höhere Beratungsaufkommen im Kammerbereich ist zum Teil diesen Umständen geschuldet und belegt deshalb auch eine gute Beratungsqualität. Im reglementierten Bereich, in dem der Berufszugang nur über die Anerkennung möglich ist, entfallen alternative Einstiege in den Arbeitsmarkt weitgehend. Hier ist der Beratungsaufwand deutlich geringer, auch da der Referenzberuf in der Regel leicht ermittelbar ist. Im Gegensatz zu den nicht reglementierten Berufen mündet im reglementierten Bereich ein Großteil der Beratungen in eine Antragstellung.

Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis des Monitorings festhalten, dass die Beratung bereits nach kurzer Zeit zu einem wesentlichen Erfolgsfaktor der Anerkennungsverfahren geworden und ein zentraler Grund dafür ist, dass so viele Verfahren positiv mit einer vollen Gleichwertigkeit beendet werden konnten.

<u>Perspektiven</u>:

Die bestehenden Informationsangebote sollen weiter ausgebaut, verstetigt und stärker gebündelt werden. So wird das Internetportal „Anerkennung in Deutschland“ mit dem sukzessiven Inkrafttreten von Länder-Anerkennungsgesetzen um Informationen zu den landesrechtlich geregelten Berufen erweitert und der „Anerkennungs-Finder“ um länderspezifische Ergebnisseiten ergänzt. Perspektivisch soll der Betrieb des Portals als Daueraufgabe beim BIBB angesiedelt werden, um so einen kontinuierlich qualitätsgesicherten Informationszugang zu gewährleisten. Um den Zugang zu ersten Informationen für Anerkennungssuchende weiter zu erleichtern, wäre eine stärkere Bündelung und Verzahnung mit anderen Internetangeboten zum Anerkennungsthema – dem Informationssystem zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse (anabin) der ZAB, dem Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen (BQ-Portal) sowie den Internetangeboten des IQ-Netzwerks – erstrebenswert. Aus Sicht des Bundes sollte mittelfristig erreicht werden, alle relevanten Informationen möglichst zielgruppenorientiert, nutzerfreundlich und auch in leicht verständlicher Sprache verfügbar zu machen.

Die erfolgreiche nationale Informations- und Werbeoffensive des Internetportals „Anerkennung in Deutschland“ wird ab Mai 2014 durch eine internationale Kampagne ergänzt. Zielgruppe sind Fachkräfte mit ausländischem Berufsabschluss sowie Multiplikatoren im In- und Ausland. Hierbei kooperiert das Anerkennungsportal eng mit dem Willkommensportal „Make it in Germany“.

Ähnliche Bündelungen werden auch im Bereich der Beratung angestrebt. So wäre es im Nutzerinteresse sinnvoll und hilfreich, die Hotline des BAMF, die zu Fragen der Anerkennung berät, mit telefonischen Beratungsangeboten zu Zuwanderungs- und Arbeitsmöglichkeiten zusammenzuführen und damit alle Beratungen zum Thema „Leben und Arbeiten in Deutschland“ unter einer Telefonnummer anzubieten. Um eine hohe Beratungsqualität zu gewährleisten, ist das Anfragenmanagement dabei so zu organisie-

ren, dass die jeweiligen Unterthemen durch die dafür fachkompetenten Einrichtungen übernommen werden.

Die Kooperationen der Erstanlaufstellen mit den Einstiegsberatungen der zuständigen Stellen und mit den Arbeitsverwaltungen sollten noch intensiviert und weiter ausgebaut werden. Die Beratung zur Anerkennung in den Arbeitsverwaltungen sollte verfestigt und die Qualität der Anerkennungsberatung – insbesondere innerhalb und mit Hilfe der IQ-Netzwerke – gesichert werden.

Um die Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern wirkungsvoll zu flankieren, werden die Länder ermutigt, ihren Anteil an der Beratung weiter zu entwickeln (Beratung aus einer Hand). Dabei sollten die Erfahrungen aus erfolgreich arbeitenden Welcome-Centern und Beratungsnetzwerken genutzt werden.

4. Die Anerkennungsverfahren funktionieren gut; die Vereinheitlichung des Vollzugs ist in einigen Bereichen noch weiter voranzutreiben.

Seit dem Bildungsgipfel in Dresden im Jahr 2008 ist die Verbesserung der Rechtsgrundlagen und der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse gemeinsames Anliegen von Bund und Ländern. Mit Beschluss vom 15. Dezember 2010 haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder für eine beschleunigte Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen der Anerkennungsverfahren von Bund und Ländern ausgesprochen[11] und dieses in Beschlüssen der Folgejahre mehrfach konkretisiert. Anlässlich ihrer Jahreskonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2013 sprachen sie sich erneut dafür aus, auf die Einheitlichkeit des Vollzugs hinzuwirken. Sie unterstützen, dass die im Zusammenhang mit den Anerkennungsentscheidungen genutzten Datenbanken aufeinander abgestimmt und möglichst einheitlich qualitätsgesichert betrieben werden[12].

Auf dem Weg zu einem einheitlichen Vollzug wurden in der Vergangenheit Fortschritte gemacht, es besteht allerdings noch weiterhin partieller Entwicklungsbedarf.

Der Vollzug im Kammerbereich wurde maßgeblich durch die unter Punkt 2. beschriebenen Veränderungen der Verwaltungsstrukturen, insbesondere durch Bündelungen von Aufgaben und Kompetenzen, vereinheitlicht. Die Arbeitsgruppe „Vollzug BQFG“ mit Vertretern von Kammern und Verbänden hat zu der schnellen Entwicklung einheitlicher Standards ebenso beigetragen wie die Unterstützung der zuständigen Stellen durch das BQ-Portal.

Im Rahmen des Monitorings wurde hingegen aus dem Ländervollzug in den Gesundheitsberufen noch von uneinheitlichem Vorgehen im Vollzug berichtet[13]. Dies betrifft insbesondere die Standards, Maßstäbe und Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit, die Anforderungen an Sprachkenntnisse, die Bewertung der Berufserfahrung und das Vorgehen bei der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen. Durch die unterschiedliche Anwendung der gesetzlichen Regelungen und die Differenzen im Vollzug der Länderbehörden sind regionale Disparitäten im Antragsaufkommen nicht auszuschließen. Auch hier hat die

[11] Vgl. Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 in Berlin.

[12] Vgl. Ergebnisprotokoll der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2013 in Heildelberg.

[13] Vgl. Teil III-3.3

AG „Koordinierende Ressorts“ etliche Vorschläge zur Harmonisierung, beispielsweise im Bereich einheitlicher Bescheide, erarbeitet.

Es ist davon auszugehen, dass die Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) vom 2. August 2013 zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes“ einen wichtigen Beitrag zur Vereinheitlichung in den bundesrechtlich geregelten Gesundheitsberufen leisten wird.

Das Monitoring macht einige besonders auffällige Aspekte des Vollzugs deutlich:

Die Beschaffung der zur Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung erforderlichen Unterlagen gestaltet sich oft ebenso schwierig wie das Einholen von notwendigen Informationen über das jeweilige ausländische Bildungssystem. Für die zuständigen Stellen ist die Echtheitsprüfung der Unterlagen eine besondere Herausforderung. Diese Probleme treten bei Abschlüssen aus Drittstaaten besonders häufig auf. Die zuständigen Stellen bemühen sich vielfach, die Anerkennungssuchenden zu unterstützen. Sie nutzen dazu das im Internet verfügbare Informationsangebot, insbesondere die Datenbank anabin und das BQ-Portal, oder sie recherchieren die erforderlichen Informationen zum Teil selbst. Über Länder, aus denen bisher nur wenige oder keine Anträge gestellt wurden, sind jedoch auch in den Datenbanken oft keine Informationen verfügbar. Dies führt zu einer erheblichen Erschwerung der Gleichwertigkeitsprüfung. Bei EU-Abschlüssen sind solche Probleme hingegen kaum bekannt; diese Verfahren verursachen dadurch erheblich weniger Aufwand. Insbesondere für die Gleichwertigkeitsverfahren mit Drittstaatsabschlüssen sind weitere Unterstützungsangebote für die zuständigen Stellen zu prüfen.

Die Berücksichtigung der Berufserfahrung der Anerkennungssuchenden ist eine der wesentlichen Neuerungen des Anerkennungsgesetzes. Sie spielt im Kammerbereich eine wichtige Rolle bei der Zuordnung des Referenzberufs und zum Ausgleich von Unterschieden zwischen ausländischer und deutscher Berufsqualifikation. Seitens der Länderbehörden wird laut Monitoring dieser Weg, zu einer Gleichwertigkeitsfeststellung zu gelangen, bisher deutlich zurückhaltender genutzt. Hier sollte die Praxis im Interesse der Gewinnung berufserfahrener Fachkräfte überprüft und so fortentwickelt werden, dass Berufserfahrung im Prüfverfahren tatsächlich in den Blick genommen wird.

Das BQFG sieht die Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse vor, falls Unterlagen nicht beizubringen sind, ihre Aussagekraft beschränkt ist oder Zweifel an Inhalt und Richtigkeit bestehen. Dieses Instrument zur Gleichwertigkeitsfeststellung wird zurzeit jedoch noch selten genutzt, weil damit erst wenige Erfahrungen vorliegen und ein hoher Aufwand bei der Durchführung vermutet wird. Die im BMBF-Verbundvorhaben „Prototyping“ entwickelten Standards können zu einer Vereinfachung der Verfahren, zur Erhöhung der Akzeptanz sowie zur flächendeckenden Etablierung der Qualifikationsanalyse beitragen.

Mit Blick auf die Bescheide wird aus der Beratung ein Bedarf nach verständlicheren und umfangreicheren Aussagen zu den festgestellten Übereinstimmungen und wesentlichen Unterschieden der Ausbildung geäußert. Dieses sei erforderlich, damit Anerkennungssuchende, Beratende, Betriebe und Bildungsanbieter eine bessere Orientierung für Qualifizierungs- und Anpassungsmaßnahmen erhalten. Explizite Hinweise auf bestimmte Anpassungsqualifizierungen oder deren Anbieter dürfen aus wettbewerblichen Gründen jedoch nicht enthalten sein.

Insgesamt steht die Anerkennungspraxis erkennbar in einem Spannungsfeld zwischen zwei – für sich genommen – berechtigten Anliegen: Einerseits garantiert nur eine umfassende und sorgfältige Prüfung der Gleichwertigkeit auf Grundlage von verlässlichen Informationen über den ausländischen Abschluss die Qualität, Akzeptanz und Arbeitsmarktverwertbarkeit der Bescheide. Anderseits sind die zuständigen Stellen bemüht, den Aufwand für die Anerkennungssuchenden, zum Beispiel bei der Beschaffung von Unterlagen, möglichst gering zu halten und im Rahmen ihrer Kapazitäten aktiv zu unterstützen.

Perspektiven:

Um den Vollzug weiter zu vereinheitlichen und den zuständigen Stellen eine konsistente Anwendung der Regelungen zu ermöglichen, ist die Entwicklung und Abstimmung von gemeinsamen, berufsspezifischen Standards unverzichtbar. Dies betrifft unter anderem Standards für die Gleichwertigkeitsprüfung, über wesentliche Kriterien zur Ausübung des Berufs, zur einheitlichen Regelung der Anforderungen an Sprachkenntnisse, zur Berücksichtigung von Berufserfahrung und zu Inhalt und Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen.

Ein großer Beitrag zur Vereinheitlichung im Ländervollzug ist – ähnlich wie schon bei den Kammern umgesetzt – von weiteren strukturellen Bündelungen zu erwarten. Die ZAB ist bereits als zentrale zuständige Stelle für nicht reglementierte, landesrechtlich geregelte schulische Berufsqualifikationen benannt. Die Umsetzung der beschlossenen Aufgabenübertragung als zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe und die Realisierung der dafür erarbeiteten Konzeption vom 8. März 2013, einschließlich des dort ermittelten personellen und finanziellen Mehrbedarfs, stellen wichtige Schritte auf dem Weg zur Vereinheitlichung in einem sehr bedeutenden Bereich des Vollzugs dar. Jetzt muss eine schnelle Umsetzung samt der erforderlichen Personal- und Finanzausstattung erfolgen.

Bei der Beschaffung und Prüfung der erforderlichen Dokumente und Informationen über Bildungssysteme und Ausbildungsabschlüsse ist eine Vervollständigung, Modernisierung und bessere Verlinkung der vorhandenen Datenbanksysteme erstrebenswert. Ziel sollte es sein, alle notwendigen Informationen in gesicherter Qualität ohne viel Aufwand abrufen zu können, unabhängig davon, durch wen sie erstellt oder eingestellt wurden. Das Portal „Anerkennung in Deutschland“ könnte aus Sicht des Bundes in diesem Modernisierungsprozess eine Koordinierungsfunktion übernehmen.

Zur weiteren Vereinheitlichung sollte auch darauf hingewirkt werden, die bestehenden Durchführungs- und Umsetzungsvorschriften der Länderbehörden auf ihre Aktualität und Übereinstimmung mit den neuen gesetzlichen Regelungen von Bund und Ländern zu prüfen.

Um das Instrument der Qualifikationsanalyse breiter nutzbar zu machen, soll ein Transfer der Ergebnisse aus dem Projekt zur Standardisierung der sonstigen Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit (Prototyping) auf den Weg gebracht werden. Es sollte auch geprüft werden, inwieweit die Qualifikationsanalyse in die Fachgesetze der reglementierten Berufe aufgenommen werden kann.

Es ist eine bereichsspezifische Verständigung über die einheitlichere Gestaltung und Qualität der Bescheide erforderlich. Über die formalen Anforderungen an einen Bescheid hinaus sind klare Beschreibungen vorhandener Qualifikationen und verwertbare Aussagen über wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem inländischen Referenzberuf erforderlich, um den

weiteren Qualifikationsbedarf ermitteln zu können. Darüber hinaus wäre – wie länderseitig bereits angeregt[14] – ein einheitliches Erscheinungsbild der Bescheide nicht zuletzt für die Arbeitgeber hilfreich.

Für die Weiterentwicklung der Anerkennungspraxis besteht eine Herausforderung darin, die Balance zwischen dem Wunsch nach unkomplizierten, leicht handhabbaren Verfahren und dem Anliegen, hochwertige, aussagekräftige und auf dem Arbeitsmarkt anerkannte Bewertungen der beruflichen Qualifikationen vorzunehmen, angemessen zu gestalten.

5. Ergebnisse der ersten Statistik: Die meisten ausländischen Abschlüsse werden anerkannt und das Interesse bei medizinischen Berufen ist besonders groß.

Das Statistische Bundesamt hat am 15. Oktober 2013 erstmalig eine Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes vorgelegt[15]. Danach wurden von den im Zeitraum April bis Dezember 2012 bundesweit gemeldeten rund 11.000 Verfahren bereits nahezu Dreiviertel (rund 8.000) entschieden (Stichtag: 31. Dezember 2012). Der überwiegende Teil davon (82 Prozent) wurde mit einer vollen Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen beendet. Diese Abschlüsse sind den deutschen Referenzberufen vollständig gleichwertig.

Besonders groß war das Interesse an einer Anerkennung im Bereich der reglementierten Berufe, bei denen die Anerkennung Voraussetzung für die Berufsausübung ist. Darauf beziehen sich rund 80 Prozent der gestellten Anträge. Der Schwerpunkt lag dabei auf den medizinischen Gesundheitsberufen, insbesondere bei Ärztinnen und Ärzten, Krankenpflegerinnen und Krankenpflegern. Aus dieser Berufsgruppe stammten allein 6.837 der 7.458 positiv beschiedenen Anträge, darunter 5.121 von Ärztinnen und Ärzten. In diesen Berufen sind in Deutschland bereits erhebliche Engpässe zu verzeichnen. Die Zahlen verdeutlichen, dass das Anerkennungsgesetz einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs leistet.

Rund 20 Prozent der Anträge betreffen die nicht reglementierten Ausbildungsberufe im dualen System wie zum Beispiel den kaufmännischen Bereich oder Mechanikerinnen und Mechaniker sowie Elektronikerinnen und Elektroniker. Neben der großen Anzahl an vollen Gleichwertigkeitsbescheiden (66 Prozent) wurden den Antragstellenden auch Teile der Qualifikation als gleichwertig anerkannt. Auch durch diese Teilanerkennung wird der Arbeitsmarktzugang verbessert.

Laut Statistischem Bundesamt ist davon auszugehen, dass die erste Bundesstatistik nicht das gesamte Anerkennungsgeschehen abbildet, da vermutlich nicht alle Anerkennungsstellen vollständig und termingerecht ihre Daten gemeldet haben.

Perspektiven:

Erfahrungsgemäß sind Statistiken im ersten Erhebungsjahr häufig mit erhebungstechnischen Schwierigkeiten verbunden. Es ist davon auszugehen, dass sich die Qualität der Meldungen bei der Erhebung der Daten für 2013 verbessert, da die Erfahrungen bei den zuständigen Stellen zunehmen und konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Erhebung ergriffen wurden.

---

[14] Vgl. Teil III 3.3.2.

[15] Vgl. Teil III-2.2.

6. Der Mehrwert der Anerkennung für die Betriebe soll erhöht werden.

Sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberseite zeigen sich angesichts des Fachkräftemangels zunehmend offen gegenüber der Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Grundsätzlich ist jedoch von einer mangelnden Kenntnis der Möglichkeiten des Gesetzes in den Betrieben auszugehen, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und im Bereich der nicht reglementierten Berufe. Einige kennen weder das Anerkennungsgesetz[16] noch sind sie bisher mit den Verfahren und Bescheiden vertraut.

Beim Weg der Anerkennungssuchenden in die Erst- und Einstiegsberatung stellt das Monitoring einen Unterschied zwischen dem reglementierten Bereich der Länderbehörden und dem nicht reglementierten Kammerbereich fest[17]: Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe finden Anerkennungsinteressierte oft über potenzielle Arbeitgeber zur zuständigen Stelle. Verweise von Betrieben und Personaldienstleistern spielen hingegen im Kammerbereich praktisch keine Rolle. Dieses ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass in reglementierten Berufen der Berufszugang nur über die Anerkennung möglich ist. Zum anderen ist der Fachkräftemangel in diesen Berufen bereits deutlich spürbar.

Im nicht reglementierten Bereich ist ein Anerkennungsverfahren nicht die einzige Möglichkeit, um in der Mitarbeiterschaft vorhandene Potenziale zu erschließen. Die Unterstützung einer Anerkennung kann aber – insbesondere für KMU, die nicht über eine strategische Personalentwicklung verfügen – sinnvoll sein, um die Kompetenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sicht- und nutzbar zu machen. Das Aufzeigen solcher Win-win-Situationen und eine praxisgerechte Information über das Anerkennungsgesetz und dessen Vorteile und Möglichkeiten sind daher geeignete Wege, um Betriebe für ein mögliches Engagement zu gewinnen.

Perspektiven:

Während die Kammern frühzeitig in den Prozess der Anerkennung eingestiegen sind, umfangreiche Expertise aufgebaut und handlungsfähige Strukturen geschaffen haben, ist die Information, Sensibilisierung und Aktivierung der Sozialpartner und Betriebe zu den Vorteilen der Anerkennungsverfahren noch ausbaufähig. Insbesondere könnte die Nutzung des Anerkennungsgesetzes als Instrument der Personalgewinnung und -entwicklung besser verdeutlicht werden.

Das BMBF fördert deshalb mit dem Projekt „Anerkannt!“ des DGB-Bildungswerks eine Informations- und Schulungskampagne für Betriebs- und Personalräte, Jugend- und Auszubildendenvertretungen und Vertrauensleute und bietet an, die Arbeitgeber, Kammern und ihre Dachverbände ebenfalls dabei zu unterstützen, Betriebe zielgruppengenau anzusprechen und für eine aktive Nutzung der Anerkennung für die Personalentwicklung und -gewinnung zu werben.

[16] Nach einer im Frühjahr 2013 durchgeführten Umfrage des DIHK in 15.000 Betrieben war das Anerkennungsgesetz nur rund 26 Prozent der Befragten bekannt.

[17] Vgl. Teil III-3.2.3.

Über die Information hinaus müssen die Unternehmen Vertrauen in die neuen Regelungen gewinnen. Die betriebliche Akzeptanz wird perspektivisch in hohem Maße von der weiterhin hohen Qualität der Anerkennungsverfahren und -bescheide bestimmt sein.

7. Möglichkeiten der Anpassungsqualifizierung werden ausgebaut, passgenau weiterentwickelt und qualitätsgesichert.

Werden im Anerkennungsverfahren wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Qualifikation und dem deutschen Referenzberuf festgestellt, können diese durch Ausgleichsmaßnahmen und Anpassungsqualifizierungen ausgeglichen werden. Für reglementierte und nicht reglementierte Berufe bestehen hier unterschiedliche Bedingungen.

Im reglementierten Bereich sind Anpassungsmaßnahmen in Form von Lehrgängen oder Eignungs- beziehungsweise Kenntnisprüfungen gesetzlich vorgeschrieben. Das Monitoring zeigt, dass die Umsetzung der Anpassungsangebote bundesweit noch unterschiedlich gehandhabt wird. Auch fällt es zum Teil schwer, entsprechende Angebote, insbesondere für nichtakademische Heilberufe, flächendeckend vorzuhalten.

Auch die Angebote zur Vorbereitung auf eine Eignungs- beziehungsweise Kenntnisprüfung sowie zur Sprachförderung in akademischen Heilberufen unterscheiden sich hinsichtlich Dauer und Kosten. Unklarheit besteht hier auch über die Qualität der Angebote; nur ein Teil der privaten Anbieter ist gemäß der „Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)“ zertifiziert.

Das Monitoring zeigt auch, dass die Beratung zu Anpassungsmaßnahmen durch die zuständigen Stellen variiert und oft vom Selbstverständnis der betreffenden Stellen abhängt: Während einige Anerkennungsstellen eine solche Beratung nicht als ihre Aufgabe ansehen, beraten und verweisen andere auf bekannte und bewährte Anbieter in der Region.

Die Altenpflege stellt einen Sonderfall dar, da es im Ausland grundsätzlich keine Entsprechung zur deutschen Altenpflegeausbildung gibt und deshalb in der Regel die Gesundheits- und Krankenpflege als Referenzberuf gewählt wird. Ausgleichsmaßnahmen werden daher überwiegend im Krankenhausbereich durchgeführt. Dadurch entstehen Probleme, über eine Anerkennung ausländischer Pflegekräfte Personal für die Altenpflege zu gewinnen.

Im Kammerbereich ist eine Anpassungsqualifizierung zur Ausübung des Berufs nicht zwingend erforderlich; sie kann jedoch zu deutlich besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt führen. Dabei kann – anders als bei reglementierten Berufen – nicht auf bereits bestehenden Strukturen für EU-Bürger aufgebaut werden. Die Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen erweist sich in diesem Bereich als äußerst differenziert. Da es sich in der Regel um sehr individuelle Weiterbildungsbedarfe handelt, ist die Entwicklung standardisierter Angebote schwierig.

Die berufsbezogene Sprachförderung ist in allen Bereichen ein wesentlicher Bestandteil der Qualifizierung – auch hier sind die Angebote noch ausbaufähig. Dies gilt verstärkt für den reglementierten Bereich, in dem Sprachkenntnisse in der Regel Voraussetzung für die Berufszulassung sind.

Im Rahmen des IQ-Programms und weiterer Projekte sind sowohl im reglementierten als auch im nicht reglementierten Bereich schon Impulse zur Angebotsentwicklung gesetzt worden, die gute Beispiele für eine Ausweitung in die Breite bieten.

Perspektiven:

Im reglementierten Bereich der Gesundheitsberufe ist eine Vereinheitlichung der Ausgleichsmaßnahmen durch die neue Rechtsverordnung des BMG zur „Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen zur Erteilung der Berufserlaubnis in den Heilberufen des Bundes", die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, zu erwarten. Viele der bisher entstandenen Uneinheitlichkeiten werden künftig durch die bundesweit geltenden Vorgaben nicht mehr auftreten.

Flächendeckend muss die Vernetzung der zuständigen Stellen mit Beratungsstellen, Betrieben und Bildungsanbietern verbessert werden, um eine angemessene Beratung im Hinblick auf Qualifizierung zu gewährleisten und die Entwicklung neuer Angebote anzustoßen. Das geplante, ESF-finanzierte IQ-Programm „Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes" leistet unter anderem eine Anschubfinanzierung für die Angebotsentwicklung von Anpassungsqualifizierungen und setzt damit wichtige Impulse zum Aufbau neuer regionaler Kooperationsstrukturen. Es können zusätzlich Rahmenstrukturen für flexible, individualisierte Angebote ausgebaut werden, die auf die differenzierte Nachfrage zugeschnitten sind. Entscheidende Voraussetzungen dafür bestehen in der intensiven Beratung und Begleitung der Anerkennungssuchenden, in der Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Betrieben und in der flexiblen Öffnung vorhandener Angebote der Erstausbildung und Nachqualifizierung.

Im Bereich der Altenpflege sollte, soweit entsprechende Anhaltspunkte (zum Beispiel erfolgte Spezialisierung) vorliegen, die Gleichwertigkeitsprüfung mit dem Referenzberuf Altenpfleger/Altenpflegerin durch die zuständige Stelle tatsächlich vorgenommen werden und auch etwaige Berufserfahrung im Bereich der Altenpflege in die Prüfung einbezogen werden. Darüber hinaus sollte bei Anerkennungsverfahren im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege in Fällen, in denen der Antragsteller/die Antragstellerin eine Anstellungszusage eines Arbeitsgebers aus der Altenpflege vorweist, geprüft werden, ob etwaige Anpassungsmaßnahmen (zumindest teilweise) in der Einrichtung des potentiellen Arbeitgebers durchgeführt werden können. Die neue Rechtsverordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen in den Heilberufen lässt hier hinreichende Spielräume.

8. Die Kosten für die Verfahren sollten weiter bereichsspezifisch vereinheitlicht und die Finanzierung gesichert werden.

Während im Kammerbereich Gebührenkorridore zwischen 100 und 600 Euro bestehen, sind die Verfahrenskosten im reglementierten Bereich noch uneinheitlich und weisen eine erhebliche Spannbreite auf. Dieses ist nicht allein dem bei individuellen Prüfungen zwangsläufig unterschiedlichen Verfahrensaufwand geschuldet; schon die pauschalierten Angaben auf den Websites der zuständigen Stellen zu den Verfahrenskosten für Gesundheitsberufe variieren erheblich. Diese Unterschiede in der Kostenstruktur könnten Folgen für die Entscheidungen von Antragstellenden haben und zu regionalen Disparitäten im Antragsaufkommen führen.

Die Gebühren für die sehr anspruchsvollen und qualitätsgesicherten Anerkennungsverfahren sind für die zuständigen Stellen oft nicht kostendeckend und nur über Zuschussfinanzierungen auszugleichen.

Damit besteht ein Spannungsverhältnis zwischen kostendeckenden Verfahren und dem Wunsch, die Gebühren für Anerkennungsinteressierte nicht zur Hürde werden zu lassen.

Die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen beziehungsweise für Vorbereitungen auf Prüfungen und Anpassungslehrgänge kommen in allen Berufen zu den reinen Verfahrenskosten hinzu und sind vorab schwer abschätzbar. Dies erschwert die Kosten-Nutzen-Abwägung für die Anerkennungsinteressierten im Vorfeld. Trotz der Gebühren kann das Anerkennungsverfahren für viele Interessierte, insbesondere im Bereich der reglementierten Berufe, mit einer hohen Bildungsrendite einhergehen.

Für Personen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen wollen, existieren verschiedene Möglichkeiten der Kostenübernahme durch Dritte. Den für die spezifischen Belange der Anerkennungsinteressierten einschlägigsten Förderinstrumenten (Sozialgesetzbuch (SGB) II/III, Sonderprogramm zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa (MobiPro-EU), Hamburger Stipendienprogramm) gemeinsam ist die Bedingung der Verwertbarkeit der Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt, was dem Zweck des Gesetzes (§ 1 BQFG) entspricht. Über SGB II/III sind in der Regel nur AZAV-zertifizierte Maßnahmen förderfähig. Diese Möglichkeiten sind jeweils auf bestimmte Personenkreise beschränkt; es besteht kein Rechtsanspruch auf Förderung (Ermessensleistungen).

Die Förderpraxis der Jobcenter und Arbeitsagenturen weist erhebliche regionale Unterschiede auf. In den befragten Regionen überwogen die positiven Erfahrungen mit einer Kostenübernahme für Arbeitslose durch die Arbeitsagentur oder das Jobcenter. Es gab jedoch auch Berichte über eine uneinheitliche Praxis und ausbleibende Übernahmen. Positive Erfahrungen werden insbesondere aus Regionen berichtet, wo gute Arbeitskontakte zwischen der Arbeitsverwaltung, den zuständigen Stellen und den IQ-Beratungsstellen bestehen.

Über die genannten Programme hinaus gibt es kein Förderprogramm, das speziell auf die Förderung von Anpassungsmaßnahmen beziehungsweise die Sicherung des Lebensunterhalts während einer Anpassungsmaßnahme zugeschnitten ist. Eine Förderlücke besteht insbesondere für Personen, die nicht im SGB II/III-Bezug stehen und während der Anpassungsmaßnahmen auf Einkommen verzichten müssen.

<u>Perspektiven:</u>

Bei den Verfahrenskosten sollte weiterhin auf einen einheitlichen Gebührenkorridor hingewirkt werden. Dies sollte auch mit Blick auf sozialverträgliche Verfahrenskosten erfolgen. Ein möglicher erster Schritt wäre eine Vereinbarung der Länder über einen Gebührenkorridor im reglementierten Bereich, zum Beispiel zunächst für einzelne Berufe beziehungsweise Berufsgruppen.

Die Förderpraxis der Arbeitsagenturen und Jobcenter sollte aus Sicht der Bundesregierung noch stärker angeglichen werden. Die Vernetzung der Arbeitsverwaltung mit zuständigen Stellen und Beratungsstellen sollte flächendeckend intensiviert werden, insbesondere im Rahmen des Förderprogramms IQ. Es wird geprüft, die Möglichkeit der Lebensunterhaltssicherung durch SGB II/III auf die im Rahmen des ESF-finanzierten IQ-Programms geförderten Maßnahmen auszuweiten. Übergangsweise wird auch bei Nicht-Leistungsbezug eine entsprechende Fördermöglichkeit vorgesehen.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus in Ergänzung zum ESF-finanzierten IQ-Programm die Option eines Stipendienprogramms für Anpassungsqualifizierungen prüfen.

9. Eine Beobachtung des Anerkennungsgeschehens stellt handlungsleitende Information und Beratung sicher; die Instrumente werden stetig weiterentwickelt.

Das Anerkennungsgesetz sieht in Artikel 1, § 17 (BQFG) eine Bundesstatistik vor. In Artikel 1, § 18 (BQFG) sind eine Evaluation der Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes vier Jahre nach Inkrafttreten und eine entsprechende Berichtspflicht an den Deutschen Bundestag und Bundesrat vorgesehen.

In einer Protokollerklärung in der Sitzung des Bundesrates am 4. November 2011 sicherte die Bundesregierung darüber hinaus zu, zur Qualitätssicherung bereits vor den im Gesetz geregelten Evaluationsfristen den Vollzug in geeigneter Weise kontinuierlich zu beobachten. Sie sagte ebenfalls eine Prüfung zu, bei welcher Institution Aufgaben der Entwicklung und Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards für die Verfahren zur Gleichwertigkeitsfeststellung und einer einheitlichen Bewertungspraxis im Zuständigkeitsbereich des BMBF am sinnvollsten angesiedelt werden können. Im Ergebnis wurde das Monitoring-Projekt beim BIBB eingerichtet, welches das Anerkennungsgeschehen aus der Perspektive unterschiedlicher Akteure nachzeichnet und dessen erste Ergebnisse mit diesem Bericht vorgelegt werden.

Die bisher eingesetzten Instrumente zur Qualitätssicherung (Statistik und Monitoring) zeigen eine erfolgreiche Umsetzung dieser Aufgaben und zeichnen ein erstes Bild des Anerkennungsgeschehens. Sie dokumentieren, was bisher erreicht wurde und machen auf weiteren Entwicklungs- und Anpassungsbedarf aufmerksam.

Perspektiven:

Im Jahr 2014 wird die Ausschreibung für die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation zu Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes vorbereitet. Die Evaluation wird gemäß der gesetzlichen Vorgaben bis Ende 2016 durchgeführt. Die Bundesregierung wird danach den ersten Evaluationsbericht vorlegen.

Die Bundesstatistik wird in den kommenden Jahren weitergeführt (siehe dazu auch Punkt 5.).

Die kontinuierliche Beobachtung und Auswertung, insbesondere der statistischen Daten sowie die Information und Beratung, insbesondere der Politik und Fachöffentlichkeit, wird beim BIBB als Daueraufgabe verstetigt werden. Dabei wird die Berichterstattung weiterentwickelt und künftig auf wechselnde Schwerpunkte fokussiert. Während im Bericht 2014 die Perspektive der Beratungseinrichtungen und der Anerkennungsstellen im Vordergrund steht, soll 2015 die Sicht von Anerkennungsinteressierten, Betrieben und Weiterbildungsanbietern auf das Anerkennungsgeschehen einbezogen werden. Vor allem sollen die Wege und der Verbleib von Anerkennungsinteressierten nach der Beratung in den Fokus genommen werden. Einen weiteren Schwerpunkt wird der Transfer der Ergebnisse mit dem Ziel der weiteren Vereinheitlichung der Vollzugspraxis bilden. Dazu sind beispielsweise Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern zuständiger Stellen zum Transfer guter Praxis und Erfahrungen geplant.

10. Das Anerkennungsgesetz ist ein Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Stärkung der Innovationsfähigkeit in Deutschland.

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist ein zentrales Element der Fachkräftesicherung. Laut OECD gehört Deutschland heute zu den Ländern mit den geringsten Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Trotzdem kommen noch viel zu wenig Fachkräfte nach Deutschland. Auch bewertet die OECD die Bedeutung des Anerkennungsgesetzes für Deutschland positiv: „Ein neuer rechtlicher Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen schafft zudem bessere Möglichkeiten, Fachkräfte mit gefragten Kompetenzen des mittleren Qualifikationsniveaus im Ausland zu finden“[18].

Nachbesserungsbedarf sieht die OECD vor allem bei den Zuwanderungsregeln für beruflich qualifizierte Fachkräfte ohne Hochschulabschluss: „Das bestehende Verfahren der Positivliste könnte ausgeweitet werden, um die Identifizierung von qualifizierten, nicht akademischen Berufen zu ermöglichen, die für die Zuwanderung geöffnet werden sollten“[19]. Die Bundesregierung hat die Beschäftigungsverordnung überarbeitet und die Zuwanderung für beruflich Qualifizierte in Engpassberufen geöffnet. Voraussetzung ist unter anderem, dass nach den Anerkennungsregeln des Bundes oder der Länder eine Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses mit dem deutschen Referenzberuf vorliegt. Damit ist erstmalig eine Verknüpfung von Zuwanderungs- und Anerkennungsrecht erfolgt und die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu einer Voraussetzung für die Zuwanderung geworden.

Über die Fachkräfteversorgung hinaus hat die Zuwanderung auch Bedeutung für den Forschungs- und Innovationsstandort Deutschland. So gibt es Hinweise darauf, dass kulturelle Vielfalt und eine hohe Diversität von Fachkräften die Innovationskraft und Produktivität steigern[20]. Auch die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) unterstreicht in ihrem Gutachten 2012 die Bedeutung des Anerkennungsgesetzes für das deutsche Forschungs- und Innovationssystem: „Mit dem […] ‚Anerkennungsgesetz‘ hat die Bundesregierung erstmals eine moderne Grundlage für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse gelegt“[21].

<u>Perspektiven</u>:

Deutschland braucht eine nachhaltige Willkommens- und Anerkennungskultur, um die Potenziale für den deutschen Arbeitsmarkt im In- und Ausland besser zu erschließen. Hierfür bedarf es einer weiteren Verbesserung der rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Die eingeführte Verknüpfung von Anerkennungs- und Zuwanderungsrecht fördert neue Möglichkeiten der Arbeitsmigration. Bei künftigen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes oder der Beschäftigungsverordnung sollte dieser Zusammenhang noch stärker berücksichtigt werden, um konsistente rechtliche Grundlagen für die Gewinnung von qualifizierten Migrantinnen und Migranten zu schaffen. Insbesondere sind die neuen Regelungen in der Beschäftigungsverordnung, bei denen die Anerkennung beziehungsweise eine erforderliche Anpassungsqualifizierung Voraussetzung für eine Arbeitsmarktmigration ist, kontinuierlich zu beobachten und bei Bedarf praxisorientiert anzupassen.

---

[18] OECD 2013, S. 137.
[19] OECD 2013, S. 16.
[20] Vgl. beispielsweise Malchow-Møller u.a. 2011, Niebuhr 2007, Ozgen u.a. 2011.
[21] Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) 2012, S. 70.

Perspektivisch ist die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse stärker im Zusammenhang mit der Erhöhung der internationalen Mobilität zu sehen und auch im Kontext „zirkulärer Mobilität“ zu diskutieren. Über die bereits bestehende Zusammenarbeit mit dem Sonderprogramm MobiPro-EU[22] und dem Willkommensportal „Make it in Germany“ hinaus sind hier weitere Kooperationen mit anderen Aktivitäten der Bundesregierung, beispielsweise mit der Zentralstelle für internationale Berufsbildungskooperation und mit der Initiative iMOVE[23] sowie den Welcome-Centern der Länder zu entwickeln.

Ziel aller Anstrengungen ist es, die Wahrnehmung Deutschlands im Ausland sowie die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern am deutschen Arbeitsmarkt weiter zu verbessern. Als wirtschaftsstarkes, modernes und offenes Einwanderungsland heißt Deutschland ausländische Fachkräfte willkommen.

[22] Vgl. Teil III-3.5.2.
[23] Vgl. Dossier des BMBF zur internationalen Bildungszusammenarbeit.

Teil II Das Anerkennungsgesetz

Zentrales Ziel des am 1. April 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetzes[24] ist es, für Menschen mit ausländischen Berufsqualifikationen die Chancen auf eine Beschäftigung im erlernten Beruf zu ermöglichen beziehungsweise zu verbessern, gleich ob sie im Inland leben oder neu zuwandern. Dieses Ziel soll durch eine Erleichterung und Vereinheitlichung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erreicht werden.

1. Gesetzliche Grundlagen

Der folgende Abschnitt gibt eine Übersicht über das Anerkennungsgesetz des Bundes und angrenzende Rechtsgrundlagen. Dargestellt werden in Grundzügen die wesentlichen allgemeinen Neuerungen sowie der Stand der Ländergesetzgebung. Die Vorgaben des Anerkennungsgesetzes, die sich speziell auf den Verfahrensprozess beziehen (unter anderem bezüglich der vorzulegenden Unterlagen § 5 Abs. 1 BQFG, der Bescheide § 7 BQFG, sonstigen geeigneten Verfahren § 14 BQFG, der Mitwirkungspflicht § 15 BQFG), werden hingegen in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung in der Praxis weiter unten dargestellt (siehe III-3.3)[25].

1.1 Das Anerkennungsgesetz des Bundes

Struktur des Anerkennungsgesetzes

Das Anerkennungsgesetz ist ein sogenanntes Artikelgesetz, das sich aus mehreren Gesetzen beziehungsweise Änderungen bestehender Gesetze zusammensetzt. Die Struktur eines Artikelgesetzes wurde gewählt, da der bereits bestehende rechtliche Rahmen beachtet werden musste. Hier sind insbesondere die Vorgaben des Rechts der Europäischen Union, vor allem der sogenannten EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG)[26], Sonderregelungen des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG)[27] sowie völkerrechtliche Abkommen, vor allem das Lissaboner Anerkennungsübereinkommen[28], sowie die bestehenden berufsrechtlichen Regelungen zu nennen.

Artikel 1 des Anerkennungsgesetzes ist das neue „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ (Kurztitel: „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz“ beziehungsweise BQFG).

Artikel 2 beinhaltet die Änderungen des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und Artikel 3 die Änderungen in der Handwerksordnung (HwO).

---

[24] Gesetz vom 6. Dezember 2011, BGBl, Teil I, Nr. 63, S. 2515.

[25] Für ausführliche Informationen zu den gesetzlichen Grundlagen des Anerkennungsgesetzes vgl. MAIER/RUPPRECHT (2012).

[26] Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.09.2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255 vom 30. September 2005, S. 22; L 271 vom 16. Oktober 2007, S. 18; L 93 vom 4. April 2008, S. 28; L 33 vom 3. Februar 2009, S. 49, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 279/2009, ABl. L 93 vom 7. April 2009, S. 11. Vgl. zur Richtlinie: KLUTH/RIEGER ((2005).

[27] Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge – Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.August 2007 (BGBl. I S. 1902), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1694).

[28] Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, vom 11. April 1997, das in Deutschland am 1. Oktober 2007 in Kraft getreten ist (BGBl. 2007 II S. 712).

Artikel 4 bis 61 beinhalten Anpassungen und Änderungen in den berufsrechtlichen Fachgesetzen, beispielsweise in der Bundesärzteordnung (BÄO) und dem Krankenpflegegesetz (KrPflG). In diesen Fachgesetzen gab es vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes aufgrund von Vorgaben des Europarechts (insbesondere der RL 2005/36/EG) bereits Regelungen für die Anerkennung europäischer Berufsqualifikationen. Mit den fachgesetzlichen Anpassungen im Anerkennungsgesetz wurden diese Regelungen weitgehend auch für Drittstaatsangehörige beziehungsweise deren dort erworbene Abschlüsse geöffnet und ausgeweitet.

Das **Verhältnis des Fachrechts zum BQFG** ist in § 2 Absatz 1 BQFG geregelt. Danach ist das BQFG eine subsidiäre Regelung, das heißt das BQFG kommt nur zur Anwendung, sofern die Regelungen in den Fachgesetzen nicht etwas anderes festlegen. Sofern die Fachgesetze Regelungen enthalten, haben diese also Vorrang vor dem BQFG. Das BQFG ist auch dann anwendbar, wenn im Fachrecht auf das BQFG verwiesen wird[29].

Anwendungsbereich des Anerkennungsgesetzes

Das Anerkennungsgesetz erfasst ausschließlich bundesrechtlich geregelte Berufe (vgl. Abbildung 1). Es gilt damit für rund 600 Berufe: Darunter fallen 84 reglementierte Berufe (41 davon sind in Fachgesetzen geregelt und 43 sind zulassungspflichtige Handwerke nach Anlage A der Handwerksordnung (HwO), für welche nur der selbstständige Betrieb eines Gewerbes reglementiert ist) und ca. 510 nicht reglementierte Berufe. Dazu gehören die rund 330 dualen Ausbildungsberufe und etwa 180 Fortbildungsabschlüsse, die im Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der Handwerksordnung geregelt sind[30].

Reglementierte Berufe sind berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungs-vorschriften auf Personen beschränkt ist, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen (§ 3 Absatz 5 BQFG). Die Gleichwertigkeitsprüfungen sind bei den reglementierten Berufen Teil der Berufszulassungsverfahren[31]. Die Feststellung der Gleichwertigkeit der Qualifikation aus dem Ausland ist eine von mehreren zwingenden Voraussetzungen dafür, dass der Beruf in Deutschland überhaupt ausgeübt werden darf. Die seit 2005 geltende Richtlinie 2005/36/EG zielt in Umsetzung der Freizügigkeitsmaxime darauf ab, Unionsbürgerinnen und -bürgern EU-weit den Berufszugang beziehungsweise die Niederlassung zu ermöglichen. Das ist der Grund dafür, dass bei festgestellten wesentlichen Unterschieden, die nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können, Ausgleichsmaßnahmen in Form von Prüfungen oder Lehrgängen durchgeführt werden. Mit dem Anerkennungsgesetz wurde diese formalisierte Möglichkeit zum Ausgleich von wesentlichen Ausbildungsunterschieden in den reglementierten Berufen weitgehend für Drittstaatsangehörige beziehungsweise Inhaberinnen und Inhaber von Drittstaatsabschlüssen geöffnet[32].

---

[29] Zum Beispiel § 40a HwO, § 16 Absatz 1 Tierzuchtgesetz, § 40 Sprengstoffgesetz.

[30] Stand: 1. August 2013. Änderungen durch In- oder Außerkrafttreten von Ausbildungsordnungen vorbehalten.

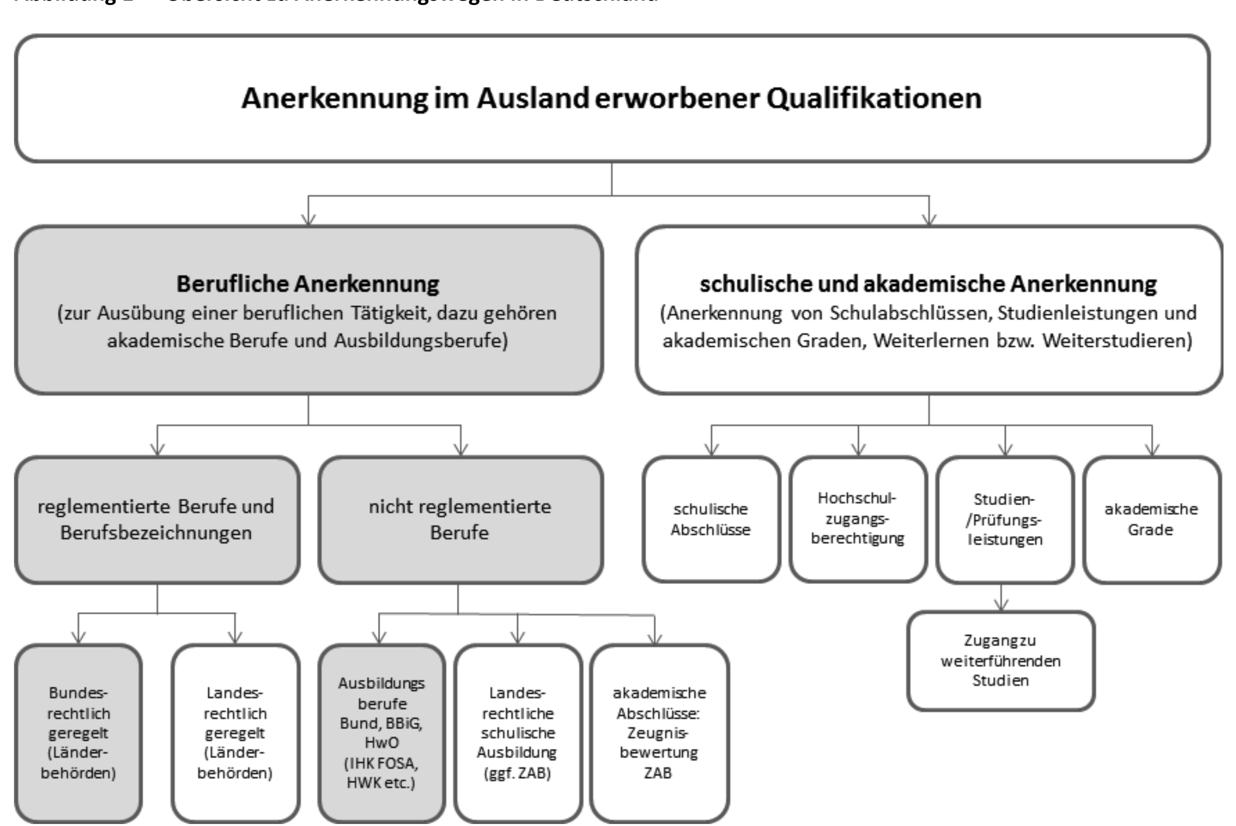
[31] Sonderfall: Automatische Anerkennungen bei den sogenannten Sektorenberufen nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie.

[32] Besonderheit im Handwerk: Bei einer beabsichtigten Selbstständigkeit in einem zulassungspflichtigen Handwerk (Anlage A der HwO) kann die Gleichwertigkeitsfeststellung gegebenenfalls auch auf eine oder mehrere wesentliche Tätigkeiten beschränkt werden. Insofern ist hier eine teilweise Feststellung der Gleichwertigkeit möglich.

Nicht reglementierte Berufe sind insbesondere die Ausbildungsberufe im dualen System. Ein Ausbildungsberuf stellt ein Bündel beruflicher Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten dar, das durch Ausbildungsordnung bundeseinheitlich geregelt ist und im dualen System an den beiden Lernorten Betrieb und Berufsschule erlernt wird. Ist der Beruf in Deutschland nicht staatlich reglementiert, kann man sich mit der im Ausland erworbenen Qualifikation direkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt bewerben oder sich selbstständig machen. Die Feststellung der Gleichwertigkeit bringt trotzdem Vorteile, da sie die ausländische Qualifikation transparenter macht und damit für potenzielle Arbeitgeber besser einzuschätzen ist.

Im Hochschulbereich bezieht sich das Anerkennungsgesetz des Bundes nur auf Abschlüsse, die zu reglementierten Berufen hinführen. Andere Hochschulabschlüsse und auch Schulabschlüsse fallen nicht unter dieses Gesetz, sondern werden – ebenso wie 27 weitere Berufe (zum Beispiel Lehrerin/Lehrer, Erzieherin/Erzieher, Ingenieurin/Ingenieur, Architektin/Architekt, Sozialpädagogin/Sozialpädagoge, schulische Berufsausbildungsabschlüsse) [33] – in Länderzuständigkeit geregelt. Bei Hochschulabschlüssen kann eine Zeugnisbewertung bei der ZAB beantragt werden, die den ausländischen Hochschulabschluss mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleicht und damit auch Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt eröffnet.

Abbildung 1 Übersicht zu Anerkennungswegen in Deutschland



Legende: Die dunklen Felder zeigen den Anwendungsbereich des Anerkennungsgesetzes.
Quelle: Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes, BMBF.

[33] Stand: 1. August 2013. Berufe mit unterschiedlichen Fachrichtungen sowie Fachärztequalifikationen wurden hier zusammengefasst. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass länderspezifische Besonderheiten hier nicht berücksichtigt wurden. Das heißt es kann sein, dass bestimmte Berufe oder Abschlüsse nicht in allen Ländern angeboten werden.

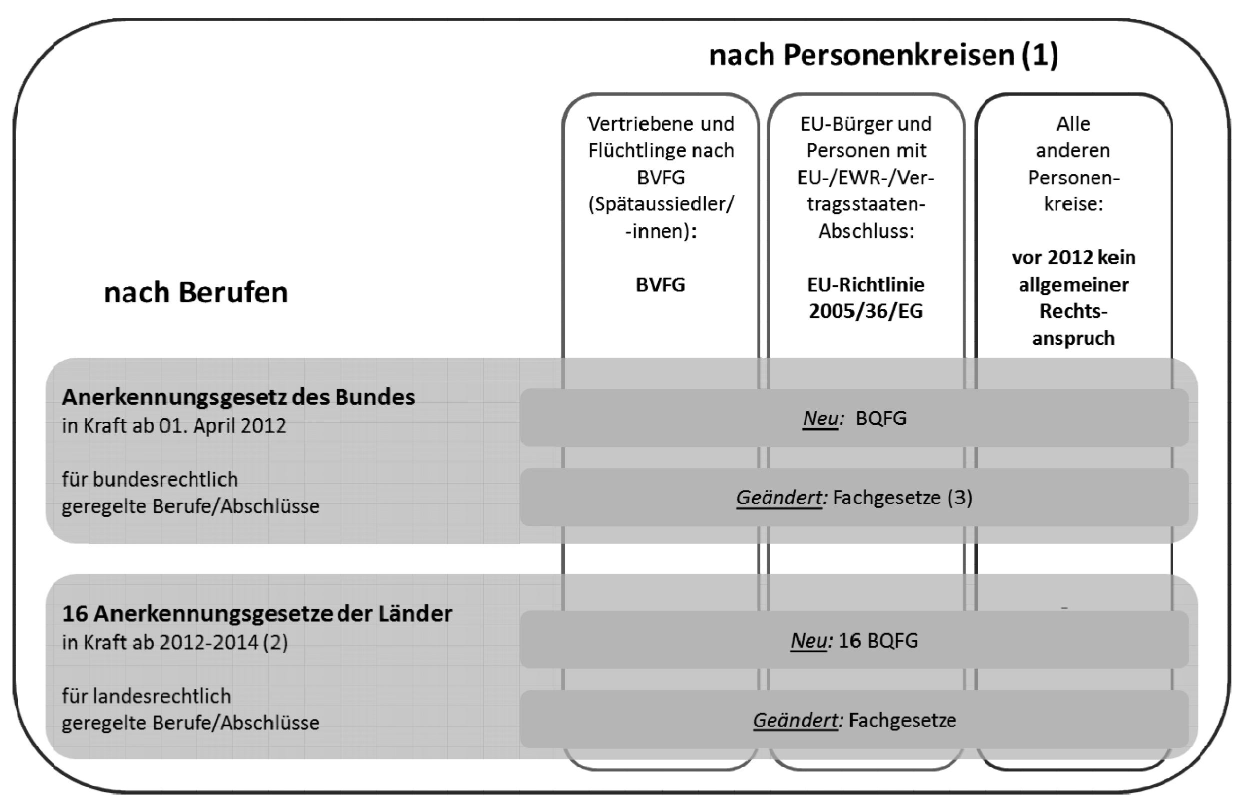
Wesentliche Neuerungen durch das Anerkennungsgesetz

- Das Anerkennungsgesetz schafft übergreifend einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Bisher gab es diesen Anspruch nur für EU-Bürgerinnen und -Bürger beziehungsweise für EU-Abschlüsse in den reglementierten Berufen (gemäß RL 2005/36/EG) sowie für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler (gemäß § 10 BVFG)[34]. Für die Ausbildungsberufe im dualen System schafft das BQFG erstmals einen allgemeinen Anspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit dem vergleichbaren deutschen Abschluss. In fast allen Berufen wird der Berufszugang von der Staatsangehörigkeit entkoppelt. Mit der Gleichwertigkeitsbescheinigung wird die Inhaberin beziehungsweise der Inhaber rechtlich mit Personen gleichgestellt, die einen entsprechenden deutschen Berufsabschluss besitzen.
- Die Kriterien und Verfahren für die Gleichwertigkeitsprüfung werden gesetzlich geregelt und sind für reglementierte und nicht reglementierte Berufe weitgehend angeglichen. Zentral ist die Frage, ob wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem inländischen Referenzberuf bestehen und ob diese gegebenenfalls durch Berufserfahrung oder weitere Befähigungsnachweise ausgeglichen werden können (vgl. hierzu III-3.3). Die Berücksichtigung von Berufserfahrung ist eines der zentralen Alleinstellungsmerkmale des deutschen BQFG im internationalen Vergleich[35].
- Antragstellung ist aus dem In- und Ausland möglich und es muss kein gesicherter Aufenthaltsstatus vorliegen. Folglich können grundsätzlich auch Geduldete und Asylsuchende einen Antrag stellen, da das Gesetz nicht auf den Aufenthaltstitel abstellt, sondern auf die Absicht, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland ausüben zu wollen. Allerdings zieht die Gleichwertigkeitsfeststellung keinen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach sich.

[34] Für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler besteht grundsätzlich die Wahl zwischen einem Anerkennungsverfahren nach dem BQFG oder nach dem älteren Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG).

[35] Vgl. Viggo Haarløv, Dänisches Bildungsministerium zum BQFG unter www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de /daenisches_bildungsministerium.php (Abruf: 18. November 2013).

Abbildung 2 Rechtsgrundlagen beruflicher Anerkennung



Quelle: Darstellung des BIBB. (1) Vereinfachte Darstellung (So ist beispielsweise in der Praxis entscheidend, ob der Abschluss in einem EU-Mitgliedstaat vor oder nach dessen Beitritt zur EU erworben wurde; auch wird auf Bezüge zu weiteren Rechtsgrundlagen, wie zum Beispiel der Lissabon-Konvention, verzichtet.); (2) Voraussichtlich (zum Stand der Ländergesetzgebung siehe Abbildung 3); (3) Beispiel für Fachgesetz: Bundesärzteordnung.

Am 1. Januar 2014 trat die „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes“ in Kraft. Mit dieser Rechtsverordnung erhalten die Anerkennungsbehörden in den Ländern konkrete Vorgaben zur Durchführung und Gestaltung von Anpassungsmaßnahmen in den Gesundheitsberufen. Auch die Erteilung der Berufserlaubnis wird näher geregelt.

Durch die novellierte Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung – BeschV)[36] ist das Anerkennungsrecht seit dem 1. Juli 2013 für die **Zuwanderung** in den deutschen Arbeitsmarkt relevant. Fachkräfte, die ihre nicht akademische Berufsausbildung in Staaten außerhalb der EU absolviert haben, können jetzt zum Arbeiten nach Deutschland zuwandern, wenn sie über eine Berufsqualifikation verfügen, die nach den Anerkennungsregeln von Bund oder Ländern mit einem deutschen Abschluss gleichwertig ist, und der Beruf auf der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 BeschV veröffentlichten sogenannten Positivliste gelistet ist. Die Positivliste wird regelmäßig aktualisiert[37] und führt die Ausbildungsberufe auf, in denen qualifiziertes Personal auf Grundlage der Fachkräfteengpassanalyse der BA in besonderem Maße benötigt wird.

[36] Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499).

[37] Vgl. www.arbeitsagentur.de/nn_473570/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/arbeiten-in-deutschland/DE/amz /amz-positivliste.html (Abruf: 18. November 2013).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl Rechtsgrundlagen, die verschiedene Personenkreise betreffen, als auch solche, die sich auf verschiedene Berufe beziehen, parallel gelten (vgl. Abbildung 2). Für die Anerkennungsinteressierten, für die Beratenden und für die für Anerkennung verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den zuständigen Stellen ist daher immer zuerst zu klären, welche Rechtsgrundlage anzuwenden ist.

1.2 Stand der Gesetzgebung in den Ländern

Seit dem Bildungsgipfel in Dresden 2008 ist die Verbesserung der Rechtsgrundlagen und der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse gemeinsames Anliegen der Regierungschefs von Bund und Ländern. Mit Beschluss vom 15. Dezember 2010 haben sich die Landesregierungen für eine beschleunigte Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen der Länder zu Anerkennungsverfahren ausgesprochen.

Die Länder sind zum einen für den Verwaltungsvollzug des Anerkennungsgesetzes des Bundes in den reglementierten Berufen (zum Beispiel Ärztin/Arzt, Gesundheits- und Krankenpflegerin/Gesundheits- und Krankenpfleger) und zum anderen für die Rechtsetzung und den Vollzug der Länder-Anerkennungsgesetze (Berufe in Länderzuständigkeit, unter anderem Lehrerin/Lehrer, Erzieherin/Erzieher, Ingenieurin/Ingenieur) zuständig. Darüber hinaus ist die weitere Vereinheitlichung des Vollzugs der Anerkennungsregeln ein zentrales Anliegen von Bund und Ländern[38].

Am 31. Dezember 2013 galten in neun Ländern auch für landesrechtlich geregelte Berufe Anerkennungsgesetze (Hamburg, Saarland, Niedersachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen). In Brandenburg und Baden-Württemberg traten sie im Januar 2014, in Berlin und Bremen im Februar 2014 in Kraft (vgl. Abbildung 3). In den anderen Ländern liegen Regierungsentwürfe für entsprechende Gesetze vor, die sich derzeit in der öffentlichen Anhörung oder parlamentarischen Befassung befinden[39]. (Stand: 20. Februar 2014)

Davon unabhängig galten bereits in allen Ländern Anerkennungsregelungen in den jeweiligen Berufsfachgesetzen, insbesondere zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie der EU (Richtlinie 2005/36/EG) für reglementierte Berufe.

Mit der dem Bundesrecht nach Inhalt und Struktur entsprechenden Anerkennungsgesetzgebung haben die Länder begonnen, diese mitunter unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Berufsgesetzen übergreifend zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. So bilden die jeweiligen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze immer Artikel 1 der Anerkennungsgesetze der Länder. Er entspricht im Rechtsanspruch und dem Verfahren dem BQFG-Bund.

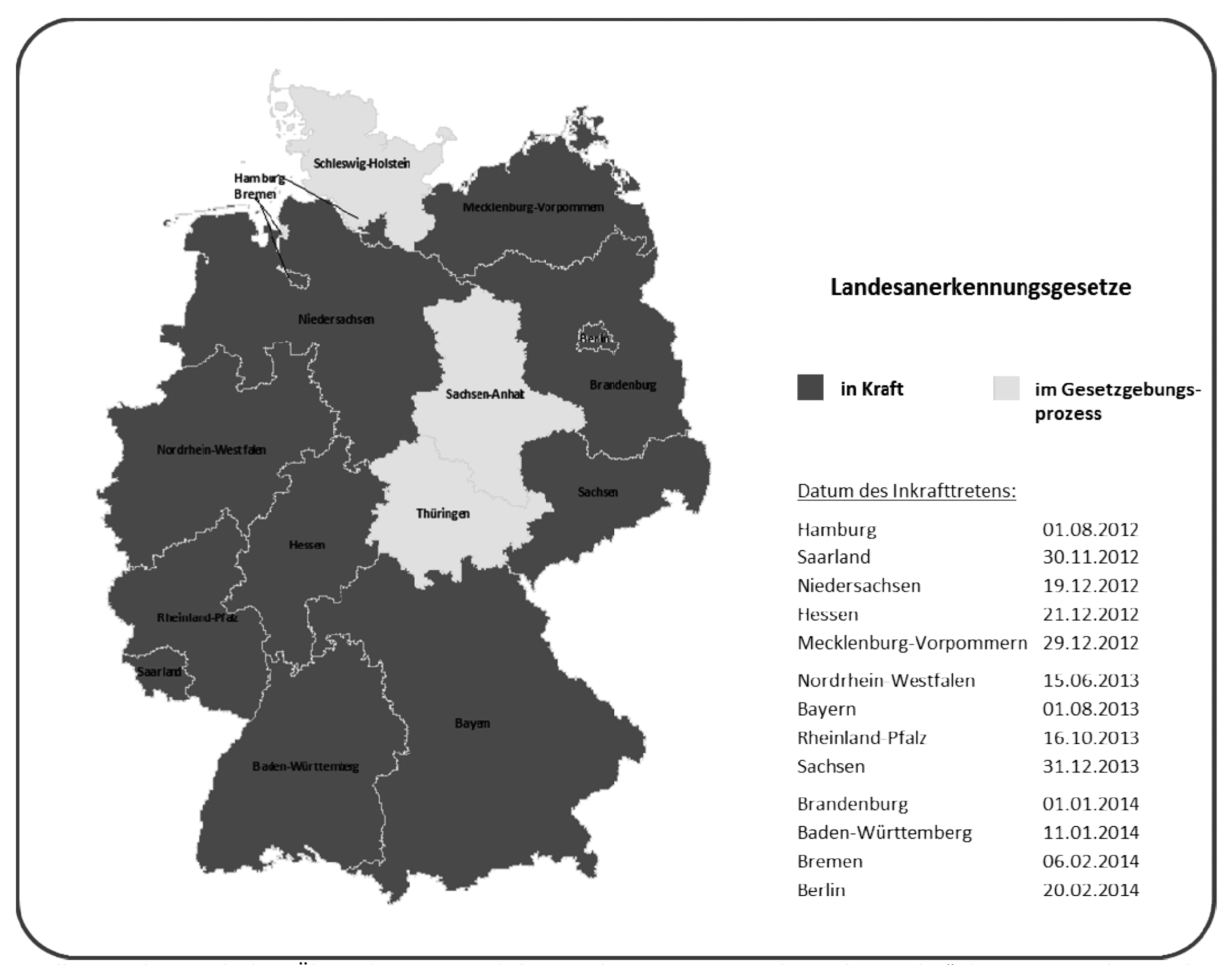
Im Gegensatz zum Vorgehen des BQFG-Bund gelten in den Ländern grundsätzlich die Anerkennungsregelungen des Landes-BQFG, es sei denn, Berufsgesetze bestimmen aktuell unter Bezug auf das neue Anerkennungsgesetz ein anderes Verfahren (eingeschränkte Subsidiarität). Mitunter entsprechen diese berufsspezifischen Anerkennungsregelungen inhaltlich durchaus denen des BQFG. Die vorliegenden

[38] Zuletzt: Bericht der Arbeitsgruppe „Koordinierende Ressorts“ der Länder, der vor der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 23. bis 25. Oktober 2013 zur Kenntnis genommen wurde.

[39] Vgl. Tabelle 13 im Anhang.

Landes-Anerkennungsgesetze unterscheiden sich daher mitunter in den Artikeln 2ff. deutlich voneinander.

Abbildung 3 Anerkennungsgesetze der Länder



Quelle: Angaben nach der „Übersicht zum Stand der Anerkennungsgesetzgebung der Länder“ der AG „Koordinierende Ressorts“ erstellt am 20. Februar 2014; Darstellung des BIBB.

2. Prozesse und Akteure im Anerkennungsgeschehen

Eine umfassende Betrachtung des Anerkennungsgeschehens beginnt mit der ersten Information und Beratung und erstreckt sich über die eigentliche Anerkennung hinaus bis hin zur Integration in den Arbeitsmarkt. Der gesamte Anerkennungsprozess lässt sich in drei Phasen einteilen (vgl. Abbildung 4):

1. Phase: Im Rahmen der Orientierung nutzen Interessierte Informations- und Beratungsangebote, um sich über Anerkennungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu informieren. In der Beratung wird der individuelle Fall mit dem Ziel erörtert, einen Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung zu stellen oder alternative Möglichkeiten für eine bessere Arbeitsmarktintegration aufzuzeigen.

2. Phase: Nach erfolgter Antragstellung vergleichen die zuständigen Stellen die ausländische Berufsqualifikation mit dem aktuellen deutschen Berufsbild (Referenzberuf). Das Verfahren schließt mit einem Bescheid über das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung ab (volle, teilweise oder keine Gleichwertigkeit, gegebenenfalls Festlegung von Anpassungsmaßnahmen).

3. Phase: Im Nachgang zur eigentlichen Anerkennung geht es um die Verwertung des Gleichwertigkeitsbescheids, also um die Integration der anerkannten Fachkraft in den Arbeitsmarkt beziehungsweise die weitere Qualifizierung (zum Beispiel bei teilweiser Gleichwertigkeit).

An der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes ist eine Vielzahl von Akteuren und Institutionen beteiligt, deren Zusammenwirken maßgeblich zum Gelingen der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen beiträgt.

Abbildung 4 Der Anerkennungsprozess aus der Sicht von Anerkennungsinteressierten

Orientierung
Information
Beratung
Portal „Anerkennung in Deutschland“
BAMF-Hotline
IQ-Erstanlaufstellen
weitere Beratungsstellen (u. a. MSO, JMD)
Arbeitsverwaltung
Zuständige Stellen:
• Länderbehörden
• Vor-ORT-IHKn
• HWKn etc.
ZAB (Servicestelle für Anträge aus dem Ausland)

Vollzug
Antragsprüfung
Gleichwertigkeitsprüfung
sonstige Verfahren nach § 14 BQFG
Ausgleichsmaßnahmen
Zuständige Stellen:
• Länderbehörden
• IHK FOSA
• HWKn/Leitkammern etc.
Unterstützungsstruktur
BQ-Portal
ZAB / anabin
Projekt Prototyping (Qualifikationsanalyse)

Verwertung
Arbeitsmarktintegration
weitere Qualifizierung
Betriebe
Maßnahmen nach dem Bescheid
Arbeitsverwaltung
Zuständige Stellen:
• Länderbehörden
• Vor-ORT-IHKn
• HWKn
Weiterbildungs-anbieter

Quelle: Darstellung des BIBB.

2.1 Phase 1: Orientierung

Um Interessierten den Zugang zum Anerkennungsverfahren zu erleichtern, wurde – ergänzend zu bereits vorhandenen Beratungsinstitutionen – ein differenziertes Informations- und Beratungsangebot entwickelt. Zu diesen neuen, gesetzesbegleitenden Maßnahmen gehören die Telefonhotline des Bundesamts für Migration und Flüchlinge (BAMF), das Internetportal „Anerkennung in Deutschland“ beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) sowie die Erstanlaufstellen im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“.

Grundsätzlich kann man während dieser Phase zwischen (Selbst-)Information, Erstberatung und Einstiegsberatung unterscheiden. Mithilfe von Informationsportalen wie „Anerkennung in Deutschland“ (vgl. Tabelle 1) können sich Interessierte selbst über Möglichkeiten zur Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation **informieren**. Die BAMF-Hotline und die ca. 70 IQ-Erstanlauf-stellen

sowie weitere Beratungsstellen[40] bieten **Erstberatungen** an. Die Erstberatung umfasst in der Regel Informationen zu den jeweils relevanten gesetzlichen Grundlagen und Verfahren sowie den Verweis an die zuständige Stelle. **Arbeitsmarktbezogene Beratungen** durch die Arbeitsverwaltung beziehen sich auf sämtliche Fragen der Arbeitsmarktintegration und können ebenfalls Fragen der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen umfassen (vgl. Tabelle 1). **Einstiegsberatungen** werden von den zuständigen Stellen[41] durchgeführt, da sie im Rahmen ihrer Betreuungs- und Fürsorgepflichten im Verwaltungsverfahren eine Antrags- und Verfahrensberatung zu gewähren haben (§ 25 VwVfG). Zuständige Stellen im Kammerbereich sind die Handwerkskammern, die Industrie- und Handelskammern, die Landwirtschaftskammern und die Kammern der Freien Berufe (unter anderem Ärztekammern, Steuerberaterkammern, Ingenieurkammern). Im Ländervollzug sind dies Länderbehörden, zum Beispiel Regierungspräsidien und Landesämter. Grundsätzlich ist die Beratung bei den zuständigen Stellen nicht verpflichtend (vgl. Westdeutscher Handwerkskammertag 2012, S. 17). Anerkennungsinteressierte können auch ohne die Inanspruchnahme einer Beratung einen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung stellen. Allerdings ist die Zuständigkeitsstruktur der anerkennenden Stellen so heterogen, dass Anerkennungsinteressierte vermutlich nicht ad hoc die für ihren Fall zuständige Stelle identifizieren können. Ebenso sind die Anforderungen an die Antragstellenden und die damit verbundenen Pflichten, den zuständigen Stellen Dokumente beizubringen, als so hoch anzusehen, dass ohne weitere Erläuterung eine erfolgreiche Beantragung schwierig ist.

Seit Mitte 2011 wurden durch das **Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“** 16 regionale Netzwerke installiert, die alle Länder der Bundesrepublik abdecken. Darüber hinaus gibt es bundesweit fünf IQ-Fachstellen (unter anderem zum Thema Anerkennung und Qualifizierung), die vor allem die Qualitätssicherung der Angebote und Maßnahmen des Netzwerks im jeweiligen Themenfeld übernehmen. Das Förderprogramm IQ berät Anerkennungsinteressierte, unterstützt aber auch Regelinstitutionen, die für Angebote zur Integration in den Arbeitsmarkt zuständig sind, vor allem Agenturen für Arbeit und Jobcenter, aber auch die Kammern und die regionale Wirtschaft. Zudem bieten die regionalen Netzwerke Schulungen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen an. Das Förderprogramm IQ wird gemeinsam vom BMAS, vom BMBF und BA getragen (vgl. Arians u.a. 2013). Prinzipiell könnten auch Personaldienstleiter und Betriebe in der Orientierungsphase eine Rolle spielen. Dieses soll im Rahmen nächster Untersuchungsschritte näher beleuchtet werden (siehe III-4).

[40] Dazu gehören zum einen die Beratungsstellen, die Anerkennungsberatung analog zu IQ anbieten, wie zum Beispiel die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) in Hamburg, die es schon vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes gab. Zum anderen sind dies die über 600 Beratungsstellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer (MBE), die über 420 Jugendmigrationsdienste (JMD), die Bildungsberatung Garantiefonds-Hochschule, Träger der Bildungs- und Weiterbildungsberatung (zum Beispiel Volkshochschulen, gewerkschaftliche und kirchliche Einrichtungen), Rechtsberatungsstellen, Flüchtlingsberatungsstellen, Kommunale Stellen und Migrantenorganisationen (vgl. Baderschneider und Döring 2013, S. 55).

[41] Als zuständige Stelle ist die Institution definiert, die „[…] die Ausbildung und die Ausübung des jeweiligen Berufs in Deutschland überwacht“ (Westdeutscher Handwerkskammertag 2012, S. 9).

Tabelle 1 Akteure und Informations- und Beratungsangebote während der Orientierungsphase

	INTERNETPORTAL „ANERKENNUNG IN DEUTSCHLAND“	BAMF-HOTLINE	ZAB
Aufgabe in Orientierungs-phase	(Selbst-)Information	Erstberatung	Erstberatung
seit	1. April 2012	1. April 2012	2012
Angebot/ Zielsetzung	„Anerkennung in Deutschland“ ist das offizielle Portal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Es wird vom BIBB im Auftrag des BMBF auf Deutsch und Englisch betrieben. Das Portal bietet zum einen alle aktuellen und relevanten Informationen zur beruflichen Anerkennung. Zum anderen unterstützt es auf dem Weg zur Antragstellung: Mithilfe des Anerkennungs-Finders können Anerkennungsinteressierte den deutschen Referenzberuf eingrenzen und die entsprechende zuständige Stelle ermitteln. Beratenden steht zur Stellensuche der Profi-Filter zur Verfügung. Die sog. „Aktualisierungs-routine“ sorgt für einen regelmäßigen Abgleich des Adressbestands und der Berufezuständigkeit der zuständigen Stellen. Im März 2013 begann die bundesweite Informationsoffensive, mit der auf die Chancen des Gesetzes und das Portal aufmerksam gemacht wird. Die Werbemaßnahmen werden 2014 auf das Ausland ausgedehnt.	Die Telefon-Hotline des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bietet eine individuelle telefonische Erstberatung für Anerkennungsinteressierte. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hotline geben Auskunft zu gesetzlichen Grundlagen, Verfahren, zuständigen Stellen und Erstberatungsstellen vor Ort in deutscher und englischer Sprache.	Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ist unter anderem die „Zentrale Anlaufstelle für Anträge aus dem Ausland“: Für alle diejenigen Fälle, in denen Antragsteller aus dem Ausland bei der Zuordnung der von ihnen erworbenen ausländischen Berufsqualifikation zu einem deutschen Referenzberuf und beim Auffinden der für die Anerkennunsverfahren zuständigen Stelle Schwierigkeiten haben, wurde die ZAB als zentrale Servicestelle durch die Kultusminsterkonferenz benannt.
Zielgruppe/-n	• Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen aus dem In- und Ausland • Beraterinnen und Berater • Multiplikatoren • breite Öffentlichkeit	• Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen aus dem In- und Ausland	• Personen, die im Ausland leben
Finanzierung	Das Portal „Anerkennung in Deutschland“ wird im Rahmen des Förderprogramms IQ finanziert.	Die BAMF-Hotline wird vom BMBF finanziert.	Die ZAB wird durch die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel finanziert.
Link	www.anerkennung-in-deutschland.de	www.bamf.de	www.kmk.org/zab

(Fortsetzung)	**IQ-ERSTANLAUFSTELLEN**	**ARBEITSVERWALTUNG**	**ZUSTÄNDIGE STELLEN**
Aufgabe in Orientierungs-phase	Erstberatung	Arbeitsmarktbezogene Beratung	Einstiegsberatung
seit	2011-2014 (Förderperiode)	2012	2012
Angebot/ Zielsetzung	Bundesweit gibt es ca. 70 IQ-Anlaufstellen zur Erstberatung für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Die Beratung wird telefonisch oder persönlich (face-to-face) angeboten. Das Konzept von IQ sieht einen zweistufigen Beratungsansatz vor: Die IQ-Erstanlaufstellen gewährleisten ein Mindestangebot (MUST) im Sinne einer Erstberatung (unter anderem Beratung zum Verfahren, Verweis an die zuständige Stelle). Darüber hinaus bieten einige Erstanlaufstellen eine umfassende Unterstützung für Anerkennungsinteressierte (ADD-ON) an, zum Beispiel Verfahrensbegleitung und/oder weiterführende Beratung (zum Beispiel Empfehlung von Qualifizierungsangeboten).	Zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes werden Arbeitsmarkt-beratungen mit Bezug zur Anerkennung des auslän-dischen Abschlusses durch-geführt. Diese erfolgen im Rahmen des 4-Phasen-Modells der Integrations-arbeit: 1. Kompetenzen analysieren 2. Integrationsziel festlegen 3. Strategie auswählen 4. Konzept umsetzen und nachhalten. Die Beratenden der Agenturen für Arbeit und Jobcenter haben die Aufgabe, die ausbil-dungsadäquaten Integrations-chancen in den deutschen Arbeitsmarkt auf Grundlage der im Ausland erworbenen Qualifikation (mit/ohne Anerkennung) einzuschätzen und ggf. Hinweise auf die für die Anerkennung zuständige Stelle (inkl. Vorklärung des möglichen deutschen Refe-renzberufs) zu geben.	Die zuständigen Stellen führen die Einstiegsberatung durch. Dabei informieren sie Anerkennungsinteressierte über die gesetzlichen Grund-lagen und das Anerken-nungsverfahren insgesamt (einzureichende Unterlagen, Kosten usw.). Im Sinne einer Vorprüfung wird mit den Anerkennungsinteressierten der deutsche Referenzberuf ermittelt. Darüber hinaus werden berufliche Ziele und Vorstellungen erörtert und auf alternative Verfahren hingewiesen. Im Kammerbereich sind alle Vor-Ort-Kammern für die Einstiegsberatung im Vorfeld der Antragstellungen verantwortlich. Im Bereich Industrie und Handel wird die eigentliche Gleich-wertigkeitsprüfung von der IHK FOSA („Foreign Skills Approval“) durchgeführt.
Zielgruppe/-n	• Personen mit im Ausland erworbenen Berufsquali-fikationen aus dem In- und Ausland • anfragende Multiplikatoren und Betriebe	• Arbeitslose und arbeits-suchende Personen mit Migrationshintergrund	• Personen mit im Ausland erworbenen Berufsquali-fikationen aus dem In- und Ausland. Die Qualifikation muss im Bereich der jeweiligen Zuständigkeit liegen.
Finanzierung	Die IQ-Erstanlaufstellen werden im Rahmen des Förderprogramms IQ finanziert.	Die Arbeitsmarktbezogene Beratung ist eine Pflicht-aufgabe nach §§ 29 ff. i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB III beziehungsweise nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. den §§ 29 ff. SGB III.	Zuständige Stellen/ Landesverwaltungen
Link	www.netzwerk-iq.de/482.html	www.arbeitsagentur.de	Alle zuständigen Stellen unter www.anerkennung-in-deutschland.de/tools/berater/de/filter

2.2 Phase 2: Vollzug

Der eigentliche Verwaltungsvollzug beinhaltet in der Regel drei Arbeitsschritte der zuständigen Stellen:

1. die Prüfung der Antragsvoraussetzungen,
2. die Gleichwertigkeitsprüfung und
3. die Erstellung des Bescheids.

Für die nicht reglementierten Berufe im dualen System sind gemäß § 8 BQFG die Kammern (HWK, IHK FOSA, Landwirtschaftskammern etc.) für die ihnen zugeordneten Berufe zuständig[42]. Für die reglementierten Berufe, wie beispielsweise die Gesundheitsberufe, richtet sich die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Fachrecht und den Ausführungsbestimmungen der 16 Länder. Das Anerkennungsverfahren für die im Rahmen der Handwerksordnung reglementierten Berufe, zum Beispiel Meister, erfolgt durch die Handwerkskammern. Landesrechtlich geregelte Berufe unterliegen der Zuständigkeit der Länder.

1. Arbeitsschritt: Bei der **Antragsprüfung** werden die Voraussetzungen ermittelt, ob eine Antragsberechtigung vorliegt, die Unterlagen auf Vollständigkeit geprüft und der Referenzberuf festgelegt.

2. Arbeitsschritt: Die **Gleichwertigkeitsprüfung** beinhaltet den Vergleich der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit dem deutschen Referenzberuf. Falls beim formalen Vergleich auf Grundlage der vorliegenden Unterlagen wesentliche Unterschiede festgestellt werden, werden in einer individuellen Prüfung Berufserfahrung oder sonstige Befähigungsnachweise, wie beispielsweise Weiterbildung zur Kompensation von fehlenden Ausbildungsinhalten, berücksichtigt. Als weitere Alternative, die Gleichwertigkeit festzustellen, können darüber hinaus sonstige geeignete Verfahren („Qualifikationsanalyse“) durchgeführt werden. Diese werden eingesetzt, wenn zum Beispiel schriftliche Nachweise der jeweiligen Berufsqualifikation nicht vorgelegt werden können oder nicht hinreichend aussagekräftig sind. Hier setzt das Projekt Prototyping an, das geeignete Verfahren zur Feststellung beruflicher Handlungskompetenzen (zum Beispiel Qualifikationsanalyse) erprobt.

Projekt Prototyping

Das Projekt Prototyping wird im Verbund von sieben Kammern, dem Forschungsinstitut für Berufsbildung im Handwerk an der Universität zu Köln (FBH) und der Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk (ZWH) unter Leitung des Westdeutschen Handwerkskammertags (WHKT) und bildungspolitischer Federführung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) durchgeführt. Es wird vom BMBF finanziert und hat drei Ziele: Standards zur Vereinheitlichung der Einstiegsberatung durch die zuständigen Stellen zu erarbeiten, Grundlagen für eine bundesweit möglichst einheitliche Verfahrenspraxis (Verfahrensprototyp) zu schaffen und Standards für geeignete Verfahren zur Feststellung beruflicher Handlungskompetenzen (zum Beispiel Qualifikationsanalyse) zu erarbeiten[43].

3. Arbeitsschritt: Das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung ist bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen formal unterschiedlich: Im reglementierten Bereich erfolgt bei voller Gleichwertigkeit die Berufszulassung[44]. Wenn wesentliche Anforderungen des deutschen Referenzberufs nicht erfüllt

[42] Das BQFG richtet sich hier nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der Handwerksordnung (HwO).
[43] Mehr Informationen unter: www.handwerk-nrw.de/aus-und-weiterbildung/initiativen-des-whkt/prototyping.html (Abruf: 14. November 2013).
[44] Sofern auch die weiteren in den Fachgesetzen festgelegten Voraussetzungen für die Berufszulassung erfüllt sind.

werden, fordert die zuständige Stelle Ausgleichsmaßnahmen. Nach erfolgreicher Absolvierung dieser Maßnahmen erfolgt die Berufszulassung. Im nicht reglementierten Bereich werden die volle und die teilweise Gleichwertigkeit unterschieden. Bei einer teilweisen Gleichwertigkeit werden im **Bescheid** die vorhandenen Qualifikationen positiv dargestellt und die fehlenden Ausbildungsinhalte beschrieben. Sowohl im reglementierten als auch im nicht reglementierten Bereich kann der Antrag abgelehnt werden (siehe III-3.3). Als Unterstützung während der Gleichwertigkeitsprüfung können die zuständigen Stellen auf das BQ-Portal und die Datenbank anabin (vgl. Tabelle 2) zugreifen, um Informationen zu ausländischen Berufsbildungssystemen, zu ausländischen Berufsprofilen, Bildungsgängen, Lernorten, zu deutschen Referenzqualifikationen und bisherigen Prüf- beziehungsweise Rechercheergebnissen zu erhalten. Außerdem können sie vor allem bei reglementierten Berufen behördeninterne Gutachten zu ausländischen Berufsqualifikationen bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beantragen.

Tabelle 2 Unterstützungssysteme für die Vollzugsphase

	BQ-Portal	**ZAB/Datenbank anabin**
Aufgabe in Vollzugsphase	Information/Unterstützung der zuständigen Stellen im Kammerbereich	Information/Unterstützung der zuständigen Stellen
seit	2011	1905 (ZAB)
Angebot/ Zielsetzung	Das BQ-Portal unterstützt zuständige Stellen und Arbeitgeber bei der Bewertung ausländischer Berufsabschlüsse. Die Länder- und Berufsprofile (für anerkannte Ausbildungsberufe laut BBiG / HwO und korrespondierende Fortbildungsberufe) werden vom IW Köln und seit Herbst 2012 für 15 Länder auch vom BIBB erstellt. Die zuständigen Stellen können Prüfergebnisse selbst ins Portal eintragen. Seit April 2012 wurden 60 Länderprofile, 666 Berufsprofile und 160 Prüfergebnisse veröffentlicht (Stand: März 2014). Pro Monat bekommt das BQ-Portal ca. 20 Anfragen allgemeiner Natur (zum Beispiel Fragen zu Nutzerzugängen) und ca. 75 Anfragen an die Länderexpertinnen und -experten. Vom 1. April 2012 bis 30. September 2013 gingen pro Monat durchschnittlich 26 Anfragen von zuständigen Stellen ein, die intensive Recherche- und Abstimmungstätigkeiten im In- und Ausland in Interaktion mit den zuständigen Stellen nach sich zogen.	Die ZAB der KMK hat unter anderem folgende Aufgaben: Erstellung von Gutachten zur akademischen und beruflichen Anerkennung auf Anforderung der Länderbehörden sowie Bewertung ausländischer Hochschulqualifikationen nach dem Lissabonner Anerkennungsübereinkommen weltweit (Zeugnisbewertungen). Die ZAB ist zudem Nationale Informationsstelle für die Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Die Datenbank anabin stellt Informationen zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise zu über 180 Ländern und deren Bildungsinstitutionen und Abschlüssen bereit, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu beanspruchen. Die zuständigen Stellen im Bereich der beruflichen Anerkennung werden auf Grundlage der Daten des Portals „Anerkennung in Deutschland“ angezeigt. Im Zeitraum Januar bis September 2013 gingen bei der ZAB 12.650 schriftliche und 10.013 telefonische Anfragen sowie 5.518 Anträge auf Zeugnisbewertung ein. Außerdem gab es 852.271 Zugriffe auf anabin.
Zielgruppe/-n	• Kammern und Berufsverbände • Unternehmen	• Bildungseinrichtungen • Behörden • Arbeitgeber • Privatpersonen (Zeugnisbewertungen)

Finanzierung	Das BQ-Portal wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) finanziert.	Die ZAB wird von den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel finanziert, ebenso die Datenbank anabin. Die Modernisierung der Datenbank wurde im Jahr 2009/2010 finanziell durch das Auswärtige Amt unterstützt.
Link	www.bq-portal.de	www.kmk.org/zab.html http://anabin.kmk.org

Hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Gleichwertigkeitsprüfung sind in den Bereichen Industrie- und Handel sowie Handwerk jeweils spezifische Organisationsmodelle entwickelt worden. Beide Modelle stellen eine Bündelung und Konzentration der Ressourcen hinsichtlich der Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung dar, allerdings unterscheiden sich die Ansätze erheblich.

Mit § 8 Absatz 5 BQFG wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Übertragung der Zuständigkeit auf eine oder mehrere zuständigen Stellen geschaffen.

IHK FOSA

Im Bereich Industrie und Handel wurde im Frühjahr 2012 mit der IHK FOSA („Foreign Skills Approval") eine zentrale zuständige Stelle geschaffen, die für den Verwaltungsvollzug im Rahmen des BQFG verantwortlich ist. Die IHK FOSA wurde als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts durch den Zusammenschluss von 77 der 80 Industrie- und Handelskammern gegründet. Nur die Kammern Wuppertal-Solingen-Remscheid, Hannover und Braunschweig[45] beteiligen sich nicht. Mit der Schaffung einer zentralen Stelle für die Bewertung und Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen wird das Ziel verfolgt, ein bundesweit einheitliches und effizientes Verfahren zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund eines „kontinuierlichen Aufgabenzuwachses" und einer „ökonomischen und effektiven Aufgabenerledigung" dient die Kooperation der Industrie- und Handelskammern im Kontext des Anerkennungsgesetzes auch der Entlastung der Vor-Ort-Kammern (vgl. Jahn 2012).

Die IHK FOSA ist für den gesamten Verwaltungsprozess zuständig, von der Antragsannahme bis zum Ausstellen des Bescheids. Eine weitere Aufgabe ist es, Expertise zu den im Ausland erworbenen Abschlüssen aufzubauen, Berufsbildungssysteme im Ausland zu erfassen und Informationen zu einzelnen Ausbildungsgängen zu recherchieren. Darüber hinaus bietet sie Seminare für Vor-Ort-Beraterinnen und -Berater der IHKs an und kooperiert mit verschiedenen Institutionen wie beispielsweise Arbeitsverwaltungen, Verbänden und Migrantenorganisationen (vgl. Pfister und Treu 2012).

Das Leitkammersystem der Handwerkskammern

Im Handwerk sind die Vor-Ort-Kammern für den Vollzug des Anerkennungsgesetzes verantwortlich. In diesem dezentralen Ansatz (vgl. Witt 2012) übernehmen die Kammern alle Aufgaben im Rahmen des Anerkennungsprozesses (Einstiegsberatung, Antragsannahme, Gleichwertigkeitsprüfung, Ausstellen des Bescheids etc.). Vor dem Hintergrund eines ausdifferenzierten Berufesystems im Handwerk und der Vielzahl von ausländischen Qualifikationen aus unterschiedlichen Herkunftsländern wurde ein sogenanntes Leitkammersystem installiert. Die Leitkammern bündeln dabei die Expertise zu bestimmten Herkunftsländern und übernehmen auf Antrag einer Vor-Ort-Handwerkskammer die Gleichwertigkeitsprüfung. Es gibt Leitkammern für 36 Herkunftsländer; dabei sind die zehn im Antragsgeschehen am

[45] Die IHK Braunschweig hat formell die Aufgaben nach dem BQFG auf die IHK Hannover übertragen.

stärksten vertretenen (Polen, Türkei, Russland, Rumänien, Kasachstan, Bosnien, Serbien, Ukraine, Kosovo und Griechenland) abgedeckt. Bei den besonders antragsstarken Herkunftsländern (zum Beispiel Polen und Türkei) wirken mehrere Leitkammern in einem Leitkammerverbund. Das Leitkammersystem ist ein auf Freiwilligkeit basierendes, arbeitsteiliges Vorgehen von Handwerkskammern. Ziel ist es, einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, durch Arbeitsteilung bei der Informationsrecherche über ausländische Berufsqualifikationen Synergien zu schaffen und bei der Entscheidung im Rahmen der Gleichwertigkeitsfeststellung Standards zu setzen.

Wenn bereits eine Bewertungsentscheidung für die Referenzqualifikation im BQ-Portal vorliegt, ist die Einschaltung der Leitkammer nicht erforderlich. Die Vor-Ort-Kammer übernimmt dann die Bewertung aus dem BQ-Portal und prüft gegebenenfalls, ob wesentliche Unterschiede aufgrund individueller Faktoren (insbesondere Berufserfahrung) ausgeglichen werden können. Sofern sich aus dem BQ-Portal keine Bewertungsgrundlagen für die ausländische Berufsqualifikation ergeben, werden die vollständigen Antragsunterlagen an die Leitkammer weitergeleitet. Diese wendet sich wiederum insbesondere in komplexen Fällen an das BQ-Portal zur Unterstützung bei der Recherche nach Informationen im Ausland.

Die Leitkammer prüft die vorhandenen eingereichten Unterlagen der Antragstellenden auf Gleichwertigkeit, ist dabei aber nicht zu eigenen Nachforschungen bei den Antragstellenden verpflichtet. Zunächst wird auch hier eine formale Prüfung der im Ausland erworbenen Qualifikation durchgeführt. Wenn keine volle Gleichwertigkeit vorliegt, sind festgestellte wesentliche Unterschiede so zu benennen, dass die Frage einer etwaigen Kompensation durch sonstige Berufsqualifikationen oder einschlägige praktische Berufserfahrung beantwortet werden kann. Die individuelle Prüfung kann in Absprache mit der Vor-Ort-Kammer auch durch die Leitkammer vollzogen werden. Ist eine abschließende Beurteilung der Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation mit dem deutschen Referenzberuf nicht möglich, wird gutachterlich zusammengefasst, welches Ergebnis die Prüfung ergeben hat (zum Beispiel fehlende Nachweise, fehlende Informationen über Inhalt und Dauer der ausländischen Berufsqualifikation). Das Ergebnis der Prüfung fasst die Leitkammer in einer gutachterlichen Stellungnahme zusammen, die so strukturiert sein soll, dass sie direkt in den Bescheid der Vor-Ort-Kammer übernommen und in das BQ-Portal eingestellt werden kann.

Die Vor-Ort-Kammer übernimmt das Ergebnis der gutachterlichen Stellungnahme in ihren Bescheid an den Antragstellenden. Soweit aufgrund der gutachterlichen Stellungnahme keine abschließende Beurteilung des Sachverhaltes möglich ist, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung einer Qualifikationsanalyse nach § 50b Abs. 4 HwO vorliegen. Sind die Voraussetzungen gegeben, so sind die Antragstellenden über diese Möglichkeit zu unterrichten und gegebenenfalls Qualifikationsanalysen durchzuführen.

Bündelungen in weiteren Kammern und Länderbehörden

Auch in anderen Zuständigkeitsbereichen wurden Bündelungen und Konzentrationen vorgenommen.

So wurde die Zuständigkeit im Berufsbild der **zahnmedizinischen Fachangestellten** von 14 Landeszahnärztekammern auf die Zahnärztekammer Westfalen-Lippe übertragen. Grundlage ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Übertragung der Aufgabenstellungen gemäß § 8 Absatz 5 BQFG. Die Vereinbarung dieser Übertragung ist von den Kammerversammlungen der jeweiligen Zahnärztekammern be-

schlossen und anschließend von der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt worden. Auch im Bereich der **medizinischen Fachangestellten** wurde zwischenzeitlich von 11 Landesärztekammern die Zuständigkeit nach dem BQFG auf die Ärztekammer Westfalen-Lippe übertragen. Die Zahnärzte- und Ärztekammern sehen in dieser Vereinbarung eine Bündelung der Verwaltungszuständigkeiten, so dass die Gleichwertigkeitsverfahren „aus einer Hand“ bearbeitet werden können. Für das Berufsbild der **pharmazeutisch-kaufmännischen Angestellten** haben 14 Apothekerkammern eine Übertragung der Zuständigkeit auf die Landesapothekerkammer Brandenburg bereits beschlossen.

Die Steuerberaterkammer Niedersachsen hat die Aufgaben im Zusammenhang mit der Feststellung der Gleichwertigkeit im Berufsbild der **Steuerfachangestellten** gemäß § 8 Absatz 5 BQFG von zehn Kammern übernommen.[46]

Im Bereich der **Gesundheitsberufe** ist die Einrichtung einer länderübergreifenden zentralen Gutachtenstelle bei der ZAB geplant. Entsprechende zustimmende Grundsatzbeschlüsse von der Gesundheitsminister- und der Kultusministerkonferenz[47] liegen vor.

Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder (Arbeitsgruppe „Koordinierende Ressorts“)

Im Herbst 2011 bildete die Kultusministerkonferenz diese Arbeitsgruppe, um die Anerkennungsgesetzgebung in den Ländern und deren Umsetzung im Sinne des bereits 2010 von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder formulierten Zieles möglichst einheitlich zu gestalten. Sowohl die ZAB als auch das BMBF wurden eingeladen, in dieser Arbeitsgruppe mitzuwirken. Der Arbeitsgruppe gehören Ressorts unterschiedlicher Zuständigkeiten und damit auch Mitwirkende in unterschiedlichen Fachministerkonferenzen der Länder an.

Arbeitsgruppe „Vollzug BQFG“

Bereits im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Anerkennungsgesetzes war vom BMBF die Arbeitsgruppe „Vollzug BQFG“ eingerichtet worden. Vertreten sind dort, neben dem BMBF, das BMWi, der ZDH, der DIHK, der Bundesverband der Freien Berufe (BFB), der Verband der Landwirtschaftskammern (VLK), die IHK FOSA, das BQ-Portal sowie das Anerkennungsportal. Die Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, den Vollzug des BQFG im Bereich der Ausbildungsberufe zu begleiten, eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten, Informationsmaterial und Arbeitshilfen abzustimmen und auszutauschen sowie Vorschläge zur Korrektur von Fehlentwicklungen zu machen. Erarbeitet und abgestimmt wurden unter anderem Erläuterungen und Anwendungshinweise zum Anerkennungsgesetz und zum BQFG sowie Musteranträge und Musterbescheide, die den zuständigen Stellen über das BQ-Portal des Bundes zugänglich sind und die auch der AG „Koordinierende Ressorts“ für den Ländervollzug zur Verfügung gestellt worden sind.

[46] Angaben nach der „Übersicht zum Sachstand der Bündelung und Konzentration von Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich“ der AOLG, Stand: 5. Februar 2014.

[47] Beschlüsse 86. GMK am 26. August 2013, 215. AK KMK am 12. September 2013; siehe auch Bericht der AG „Koordinierende Ressorts“ an die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) am 23. bis 25. Oktober 2013.

2.3 Phase 3: Verwertung

Eine umfassende Betrachtung des Anerkennungsgeschehens umfasst auch die Frage der Integration in das Erwerbsleben. Der Anerkennungsprozess endet somit nicht mit der Erstellung des Bescheids, sondern schließt dessen Nutzung und Verwertung am Arbeitsmarkt ein.

Mit dem Bescheid über eine volle Gleichwertigkeit des im Ausland erworbenen Abschlusses wird die **Integration der Antragstellenden in den Arbeitsmarkt** erleichtert. Mit dem formalen Zertifikat über eine Gleichwertigkeit erhöht sich die Akzeptanz des im Ausland erworbenen Abschlusses. Bei Bewerbung auf ausbildungsadäquate Stellen werden die Inhaberinnen und Inhaber solcher Gleichwertigkeitsbescheide konkurrenzfähig gegenüber Mitbewerberinnen und -bewerbern, die entsprechende inländische Qualifikationen vorweisen können. Mit einer ausbildungsadäquaten Beschäftigung kann dann wiederum eine tarifliche Eingruppierung entsprechend der beruflichen Tätigkeiten einhergehen. Dies gilt für Neubewerberinnen und -bewerber ebenso wie für bereits beschäftigte Personen. Nicht zuletzt wird durch eine gleichwertige Berücksichtigung der Qualifikationen und eine verbesserte Integration in das Erwerbsleben zugleich die gesellschaftliche Teilhabe verbessert. Auch Personen, denen eine teilweise Gleichwertigkeit ihres beruflichen Abschlusses bescheinigt wurde, können ihre Qualifikationen mit dem Bescheid auf dem Arbeitsmarkt besser nachweisen. Sie erhalten durch die Darstellung der wesentlichen Unterschiede zudem Hinweise, wie sie durch gezielte Weiterbildung eine volle Gleichwertigkeit ihres Abschlusses erreichen können.

Für die **Betriebe** bietet der Gleichwertigkeitsbescheid eine Orientierung, in welchen Tätigkeitsfeldern die Personen – entsprechend des deutschen Referenzberufs – einsetzbar sind. Das Anerkennungsgesetz leistet für die Betriebe einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung von Transparenz hinsichtlich ausländischer Qualifikationen. Mit dem Anerkennungsverfahren können Betriebe auch eine gezielte Personalentwicklung betreiben und Personen mit entsprechenden Qualifikationen dahingehend unterstützen, neue Tätigkeitsfelder für sich zu erschließen. An dieser Stelle entsteht auch ein Mehrwert von Bescheiden mit teilweiser Gleichwertigkeit, da bereits vorhandene Qualifikationspotenziale dargestellt werden und im Rahmen von betrieblicher Weiterbildung zu einer vollständigen Qualifikation deutscher Prägung, gemessen an den jeweils aktuell gültigen Ausbildungsstandards, weiterentwickelt werden können. Künftig wird der Fachkräftemangel in einigen Branchen und Bereichen auf dem deutschen Arbeitsmarkt dazu führen, dass Betriebe noch stärker auf Zuwanderung von ausländischen Fachkräften angewiesen sind; damit wird die Gleichwertigkeitsprüfung für Berufsqualifikationen aus Drittstaaten für die Betriebe weiter an Bedeutung gewinnen.

Vor diesem Hintergrund steht die Entwicklung eines anschlussfähigen Angebots für Anpassungsqualifizierungen und eines entsprechenden Förderinstrumentariums im Fokus. Die **Weiterbildungsanbieter** sind hier gefordert, passgenaue Instrumente zu entwickeln. Insbesondere im Bereich der nicht reglementierten Berufe „schafft [das Anerkennungsgesetz] sowohl auf der Angebots- als auch Nachfrageseite einen neuartigen Bedarf. Neu ist […], dass dieser Bedarf sich auf Teilqualifikationen bezieht und somit modularisierte und zum Teil sehr individuell zugeschnittene Angebote erfordert“ (Fohrbeck 2012, S. 10).

Teil III Monitoring zum Anerkennungsgeschehen

Im Rahmen der abschließenden Bundesratsbefassung mit dem Anerkennungsgesetz des Bundes im November 2011 (889. Bundesratssitzung am 4. November 2011) hat sich die Bundesregierung in einer Protokollerklärung gegenüber den Ländern verpflichtet, den Vollzug des Gesetzes bereits vor der im Gesetz geregelten Evaluationsfrist (2016) in geeigneter Weise kontinuierlich zu beobachten und bei offensichtlichem Anpassungsbedarf unverzüglich, gegebenenfalls auch gesetzgeberisch, tätig zu werden. Diese Selbstverpflichtung der Bundesregierung entspricht dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Ziel, die Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen möglichst weitgehend zu vereinheitlichen. Sie trägt konkret dem im Bundesratsverfahren wie auch in der AG „Koordinierende Ressorts“ geäußerten Anliegen der Länder nach Qualitätssicherung des Vollzugs Rechnung.

Zwei Jahre nach der Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes des Bundes legt das BIBB mit den Teilen II und III dieses Berichts den ersten Fachbericht zu den Ergebnissen seiner im Auftrag des BMBF durchgeführten Untersuchungen zur Umsetzung des Gesetzes vor (zum Auftrag siehe Teil III-1.1). Der aktuelle Fachbericht ist als erster in einer Reihe von aufeinander aufbauenden jährlichen Berichten zu verstehen und konzentriert sich überwiegend auf die Betrachtung der Bundesberufe. Der Fokus lag in diesem Berichtszeitraum auf den bereits in Deutschland lebenden Fachkräften mit einer im Ausland erworbenen Qualifikation. Der Schwerpunkt der Untersuchungen lag in diesem Berichtszeitraum auf der Perspektive der zuständigen Stellen sowie der Beratungseinrichtungen. Im Ländervollzug wurden in der ersten Projektphase gezielt die Anerkennungsstellen interviewt, die für die Anerkennung der Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger zuständig sind, da es sich hierbei um die am stärksten nachgefragten Berufe handelt. Bei der Interpretation der dargestellten Ergebnisse ist zu beachten, dass den Untersuchungen unterschiedliche Erhebungszeiträume zu Grunde liegen. Die amtliche Statistik bezieht sich beispielsweise auf die Zeit vom 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2012, während die Interviews mit Expertinnen und Experten in den zuständigen Stellen und Beratungseinrichtungen in der Zeit von Juni bis September 2013 geführt wurden[48].

1. Das Projekt Anerkennungsmonitoring

1.1 Auftrag

Durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMBF und dem BIBB vom 22. bis 26. November 2012 wurde dem BIBB die Aufgabe des Monitorings der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes übertragen. Die Ergebnisse des Monitorings gehen in einen jährlich vorzulegenden Fachbericht des BIBB ein.

Ziel des Projektes ist es, Transparenz hinsichtlich der Anwendung und Umsetzung des Gesetzes sowie der angelagerten Prozesse (zum Beispiel Information und Beratung, Anpassungsqualifizierungen, Akzeptanz von Bescheiden am Arbeitsmarkt) zu gewinnen und damit zur Qualitätssicherung beizutragen. Neben dem Verwaltungsvollzug werden daher auch die Prozesse vor und nach dem eigentlichen Anerkennungsverfahren in den Blick genommen, um folgende Leitfragen zu beantworten:

[48] Ein genauer Überblick über die Untersuchungszeiträume ist in der Tabelle 14 im Anhang A2 dargestellt.

- In welchem Umfang und von wem wird das Gesetz in Anspruch genommen?
- Wie und unter welchen Rahmenbedingungen gestalten sich der Verwaltungsvollzug und die angelagerten Prozesse?
- Gibt es Unterstützungsbedarf der zuständigen Stellen und/oder sonstiger relevanter Akteure (zum Beispiel Beratungsstellen)?
- Sind Synergien und Transfermöglichkeiten (zum Beispiel aus dem Kammerbereich für den Ländervollzug) erkennbar und wo können sie genutzt werden?
- Wie ist das Gesetz im Hinblick auf die Erschließung von Fachkräftepotenzialen für den Arbeitsmarkt (zum Beispiel Akzeptanz der Bescheide) zu beurteilen?
- Lässt sich gesetzlicher Anpassungsbedarf identifizieren?

Das Projekt hat im Wesentlichen drei Aufgabenschwerpunkte, wobei in der ersten Projektphase der Fokus auf den ersten beiden Schwerpunkten liegt:

1. Fachliche Begleitung des Aufbaus sowie Auswertung und Berichterstattung der Anerkennungsstatistik nach § 17 BQFG.
2. Konzipierung und Anwendung von Instrumenten und Verfahren zur systematischen Beobachtung des Vollzugs des Bundesgesetzes und der angelagerten Prozesse.
3. Ab 2014: Vorbereitung des Vergabeverfahrens für die externe Evaluation des Gesetzes nach § 18 BQFG nach 4 Jahren (2016, mit anschließendem Bericht an den Bundestag und den Bundesrat).

Der vorliegende Bericht ist als erster in einer Reihe von aufeinander aufbauenden Berichten zu verstehen. Er beruht auf der Vorhabenbeschreibung des im Jahr 2013 begonnenen Projekts zum Anerkennungsmonitoring und dem unter Beteiligung des Projektbeirats am 14. Juni 2013 mit dem BMBF vereinbarten, weiter ausdifferenzierten Konzept. Danach richten sich die empirischen Untersuchungen, welche in den diesjährigen Bericht eingeflossen sind, auf die amtliche Statistik sowie auf die Gleichwertigkeitsverfahren und die ihnen vorangegangene Anerkennungsberatung. Die ebenfalls im Konzept vorgesehenen Untersuchungen zu anderen Themenschwerpunkten werden in der weiteren Projektlaufzeit durchgeführt und in den Nachfolgeberichten aufgegriffen (vgl. auch III-4).

1.2 Methodische Vorbemerkung

Das Projekt verfolgt einen multiperspektivischen, partizipativen Ansatz und ist an den Zielen des Anerkennungsgesetzes des Bundes ausgerichtet. Multiperspektivisch bedeutet, dass das Anerkennungsgeschehen zunächst **aus den jeweiligen Perspektiven der Beteiligten** beleuchtet wird, die dann anschließend zu einer Gesamtschau zusammengebracht werden.

Folgende Perspektiven werden berücksichtigt:

- Perspektive der zuständigen Stellen,
- Perspektive der Beratungseinrichtungen,

- Perspektive der Anerkennungsinteressierten,
- Perspektive der Weiterbildungsanbieter,
- Perspektive der Betriebe sowie die
- Arbeitsmarktperspektive.

Im Rahmen eigener Untersuchungen standen für den ersten Bericht vor allem die Perspektiven der zuständigen Stellen, zu denen auch die Informationsdienstleister ZAB und BQ-Portal zählen, und der Beratungseinrichtungen im Fokus. Aufgrund der Analyse anderer Quellen können auch Aussagen zu den weiteren Perspektiven getroffen werden, die in den vorliegenden Bericht eingeflossen sind.

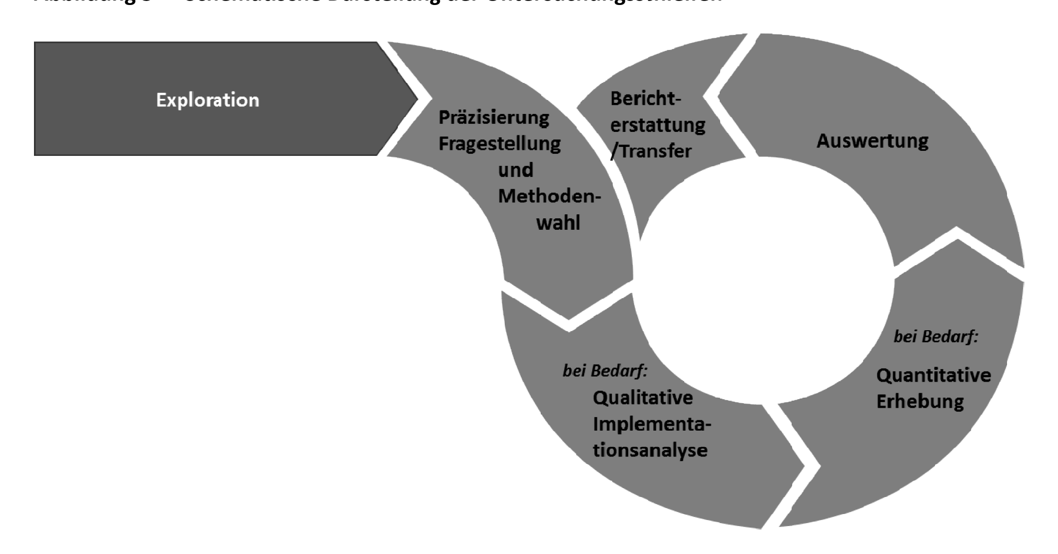
Für die Untersuchung dieser Perspektiven werden je nach Bedarf zwei Wege genutzt:

- Sekundärquellen: Analyse bereits vorliegender Angaben der Akteure, zum Beispiel Pressemitteilungen, Veröffentlichungen, Statistiken. Soweit Ergebnisse aus Interviews, Befragungen oder statistischen Analysen durch Dritte (Forschungsprojekte, Projekt-Evaluationen usw.) vorlagen, wurden diese nach Prüfung ihrer Validität ebenfalls als Quellen herangezogen.

- Eigene empirische Untersuchungen: Bei Bedarf werden eigene empirische Untersuchungen wie Experteninterviews und/oder quantitative Befragungen der jeweiligen Akteure durchgeführt.

Die Untersuchungen der einzelnen Perspektiven orientieren sich an dem folgenden Standardablauf (vgl. Abbildung 5): Exploration > Präzisierung der Fragestellung und Methodenwahl > qualitative Implementationsanalyse (unter anderem Experteninterviews) > gegebenenfalls zusätzliche quantitative Erhebung > Auswertung > Berichterstattung beziehungsweise Transfer. Die so gewonnenen Ergebnisse fließen wiederum in mögliche spätere Untersuchungsphasen ein. Je nach Fragestellung und bereits vorliegendem (Daten-)Material wird bei der Bearbeitung der Perspektiven differenziert vorgegangen, das heißt, dass Untersuchungsschritte und -methoden je nach Bedarf angewendet werden.

Abbildung 5 Schematische Darstellung der Untersuchungsschleifen



Die Ergebnisse der ersten Untersuchungsphase des Projekts beruhen auf folgenden Datenquellen:

- amtliche Statistik nach § 17 BQFG,
- wbmonitor Befragung 2013 (vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A1),
- Nutzungs- und Beratungsdokumentation von IQ-Beratungsstellen und der BAMF-Hotline sowie Nutzungszahlen des Anerkennungsportals (vgl. Datensatzbeschreibung im Anhang A1),
- Mikrozensus-Auswertungen,
- quantitative Befragung der 53 Handwerkskammern in Kooperation mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH),
- 40 Experteninterviews (nachfolgend Teil A und Teil B),
- Analyse von 35 Websites der Länderbehörden, die für die Anerkennung von Ärztinnen beziehungsweise Ärzten sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern zuständig sind (vgl. Beschreibung im Anhang A1),
- Sekundärliteratur.

Interviews mit den zuständigen Stellen und Beratungseinrichtungen (Schwerpunkt 2013)

Vor dem Hintergrund des gemeinsamen Ziels von Bund und Ländern, einen möglichst bundeseinheitlichen und qualitätsgesicherten Vollzug des Gesetzes zu erreichen, ist das übergeordnete Erkenntnisinteresse für die Untersuchung der **Perspektive der zuständigen Stellen**, wie sich der Vollzug aus ihrer Sicht gestaltet, ob und welche Maßstäbe und Standards den Anerkennungsentscheidungen zugrunde liegen, welche Schwierigkeiten sich in der Praxis ergeben und bei welchen Arbeitsschritten Anpassungs- oder Unterstützungsbedarf besteht.

Übergeordnetes Erkenntnisinteresse bei den **Informations- und Beratungsangeboten** außerhalb der zuständigen Stellen ist es, zu ermitteln, wie und von wem die vorhandenen Informations- und Beratungsangebote genutzt werden. Dabei ist zu fragen, inwieweit eine standardisierte und qualitätsgesicherte Beratung stattfindet, welche Schwierigkeiten sich für die Beratungseinrichtungen in der Praxis ergeben, bei welchen Arbeitsschritten sie Unterstützungsbedarf sehen und wie die Vernetzung untereinander beziehungsweise mit den zuständigen Stellen gestaltet ist. Zudem ist von Interesse, ob auch während und nach der Antragsstellung weiterer Beratungsbedarf besteht. Ein weiteres Ziel ist es, Strukturinformationen über potenzielle Antragstellende und quantitative Informationen über Beratungsprozesse zu erhalten.

In der ersten Untersuchungsphase wurden Interviews (Teil A) mit Expertinnen und Experten von zuständigen Stellen und Beratungseinrichtungen geführt, wobei folgende Auswahlkriterien berücksichtigt wurden:

- Im Kammerbereich wurden ausschließlich Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern interviewt, da diese Stellen für die meisten nicht reglementierten Berufe zuständig sind[49].
- Im Ländervollzug wurden Anerkennungsstellen interviewt, die für die Berufe Ärztin beziehungsweise Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger zuständig sind, da in diesen Berufen die meisten Anträge erwartet wurden, was sich auch durch die erste Antragsstatistik bestätigt hat.
- Es wurden sowohl Erstanlaufstellen des Förderprogramms IQ als auch IQ-externe Beratungsstellen interviewt.
- Bei der Auswahl der Einrichtungen wurden außerdem eine breite regionale Streuung angestrebt sowie die Gegebenheiten in Stadtstaaten beziehungsweise Flächenländern berücksichtigt.

Die Interviewpartnerinnen und -partner sollten bereits über Erfahrung in der Beratung beziehungsweise der Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung[50] verfügen. Deshalb wurden die Dachverbände, die IQ-Fachstelle „Anerkennung" und die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) darum gebeten, Ansprechpartnerinnen und -partner in zuständigen Stellen beziehungsweise Beratungseinrichtungen zu nennen. Aufgrund dieser Art der Stichprobenziehung sind die Ergebnisse nicht als repräsentativ für die zuständigen Stellen in Deutschland anzusehen und legen den Grundstein für weitere Untersuchungen.

20 Experteninterviews wurden mit beratenden und/oder für die Gleichwertigkeitsprüfung zuständigen Personen geführt, davon zehn im Kammerbereich (je fünf Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern), fünf mit zuständigen Länderbehörden und fünf mit IQ- sowie IQ-externen Beratungsstellen.

Begleitend dazu wurden weitere 20 Experteninterviews (Teil B) mit Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien, Verbänden und gesetzesbegleitenden Maßnahmen sowie weiteren Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Praxis und Verwaltung im Anerkennungsfeld geführt.

---

[49] Weitere zuständige Stellen (unter anderem Landwirtschaftsbehörden und -kammern, Kammern der Freien Berufe) werden gegebenenfalls in einer der folgenden Projektphasen berücksichtigt.

[50] Im Bereich Industrie und Handel sowie dem Handwerk wurde im Rahmen der Beiratssitzung am 14. Juni 2013 seitens der Kammervertreterinnen und -vertreter gewünscht, dass die geführten Interviews den Fokus zunächst auf die Einstiegsberatung legen und nicht auf das Verfahren, die Gleichwertigkeitsprüfung, selbst. Die zuständigen Länderbehörden für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern wurden auch zur Gleichwertigkeitsprüfung beziehungsweise zum gesamten Berufszulassungsverfahren befragt.

Als Grundlage für die Interviewführung zu Teil A wurde ein Leitfaden entwickelt, um den Gesprächsverlauf inhaltlich und chronologisch zu strukturieren, welcher sich an folgenden Themen orientiert:

- *Beratung*
  unter anderem Zugang zur Beratung, typische Arbeitsschritte, Beratungsaufwand, alternative Empfehlungen, Ermittlung des Referenzberufs und Dokumentation der Beratungsfälle,
- *Gleichwertigkeitsprüfung*
  unter anderem Vorgehen beim Prüfen der Dokumente, Rückgriff auf Quellen, Mitwirkungspflicht, Maßstäbe und Standards,
- *Anerkennungsinteressierte*
  unter anderem Kenntnisstand sowie Motive und Ziele der Anerkennungsinteressierten,
- *Vernetzung*
  unter anderem Kooperation mit anderen Institutionen im Rahmen des Anerkennungsgesetzes, Marketing,
- *Bewertung des Gesetzes und Unterstützungsbedarfe.*

Die Interviews waren auf die Arbeitsabläufe und Herausforderungen bei der Beratung und der Durchführung des Verfahrens fokussiert. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Auswertung der transkribierten Interviews nach inhaltsanalytischen, standardisierten Kriterien[51].

2. Die amtliche Statistik nach § 17 BQFG

2.1 Erläuterungen zur amtlichen Statistik und zum Erhebungsverfahren

Ziel der amtlichen Statistik über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ist eine Darstellung des Anerkennungsgeschehens. Darüber hinaus liefert die Statistik Daten zu Strukturen und Entwicklungen im Bereich der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse, die für die Bildungs-, Wirtschafts- und Integrationspolitik von großer Bedeutung sind. Der Statistik sind indirekt auch Hinweise auf rechtliche Anpassungsbedarfe und Verbesserungsmöglichkeiten im Verfahrensvollzug zu entnehmen. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Daten sind § 17 BQFG sowie die Regelungen im Fachrecht, die auf § 17 BQFG verweisen.

In § 17 BQFG werden in Absatz 2 derzeit folgende Erhebungsmerkmale festgelegt:

a) Staatsangehörigkeit der antragstellenden Person,

b) Geschlecht der antragstellenden Person,

c) Datum der Antragstellung,

d) Ausbildungsstaat der antragstellenden Person,

e) deutscher Referenzberuf oder deutsche Referenzausbildung,

51 Hermeneutische und rekonstruktive Ansätze, die sich verstärkt auf Persönlichkeitsstrukturen oder Deutungsmuster konzentrieren, wurden nicht verfolgt (Kruse 2009, S. 60 ff.).

f) Datum der Entscheidung,

g) Gegenstand und Art der Entscheidung,

h) Meldungen betreffend die Dienstleistungsfreiheit,

i) Entscheidungen betreffend die Dienstleistungsfreiheit,

j) eingelegte Rechtsbehelfe,

k) Entscheidung über eingelegte Rechtsbehelfe.

Als Hilfsmerkmale sind in § 17 Absatz 3 BQFG folgende Erhebungsmerkmale benannt:

l) Name der Auskunftspflichtigen,

m) Adresse der Auskunftspflichtigen,

n) Name der für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person,

o) Telefonnummer der für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person,

p) Adresse für elektronische Post der für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person.

§ 17 Absatz 2 des BQFG wurde durch § 23 des „Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (EGovG)“ vom 1. August 2013 dahingehend geändert, dass folgendes Erhebungsmerkmal eingefügt wurde:

q) Wohnort der antragstellenden Person.

Diese gesetzlich vorgegebenen Merkmale wurden mit 27 Merkmalen umgesetzt[52]. Das Merkmal Wohnort wurde als freiwilliges Merkmal bereits in die Erhebung der Daten des Jahres 2012 eingefügt. Die zuständigen Stellen melden die von ihnen für ihr Antragsaufkommen und die Bearbeitung erfassten Daten an das jeweils für sie zuständige Statistische Landesamt.

In dem Dokument „Begriffe und Erläuterungen“[53] zur Statistik nach dem BQFG wird der Hinweis gegeben: „**Nicht zu melden** sind Anträge, die zurückgezogen wurden oder Anträge, bei denen die Antragsunterlagen zum Stichtag 31. Dezember noch nicht vollständig vorliegen.“ Daher werden nicht alle Anträge statistisch erfasst, die von den zuständigen Stellen bearbeitet wurden beziehungsweise in Bearbeitung sind. Beispielsweise wird der Antrag im Sinne der Statistik noch nicht gezählt, wenn das Verfahren noch nicht eröffnet ist. Dadurch ist es zum einen nicht möglich, die gesamte Tätigkeit der zuständigen Stellen in Bezug auf das Antragsaufkommen darzustellen, zum anderen wird nicht dokumentiert, ob es in Bezug auf bestimmte Referenzberufe, bestimmte Ausbildungsstaaten oder auch bestimmte zuständige Stellen zu einer größeren Zahl von zurückgezogenen Anträgen kommt als bei anderen.

Die Erhebung der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG fand Anfang 2013 zum Berichtsjahr 2012 zum ersten Mal statt. Erfahrungsgemäß gestaltet sich der Neuaufbau einer amtlichen Statistik schwierig. So

52 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Datensatzbeschreibung. BB010SS_SA6. Stand: 25. Februar 2013. Statistik nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG).

53 Vgl. www.statistik.bayern.de/medien/statistik/erhebungen/begriffe_und_erlaeuterungen_bqfg_20121204.pdf (Abruf: 18. November 2013).

wies auch das Statistische Bundesamt in seiner Pressemitteilung darauf hin: „Die […] veröffentlichten statistischen Angaben sind als Untergrenze zu betrachten. Die für die Anerkennung zuständigen Stellen wurden in einigen Fällen erst im Laufe des Berichtsjahres bestimmt und mussten ihre Berichtssysteme neu aufbauen. Daher sind die Meldungen dieser Stellen vermutlich nicht in allen Fällen vollständig und termingerecht erfolgt“[54]. Jedoch nicht nur bei den zuständigen Stellen, die erst im Laufe des Jahres bestimmt wurden, sondern auch bei solchen, die seit Inkrafttreten des Gesetzes Anerkennungsverfahren durchführen, kam es offensichtlich zu Problemen. Einige zuständige Stellen sahen sich, insbesondere aufgrund von Personalmangel, sowie auch der Tatsache, dass die Stellen erst spät über die Erhebungsmerkmale informiert wurden, nicht in der Lage, die Daten in der gewünschten Form (sowohl von der Art der Meldung als auch von der Erfassung aller Variablen) an das jeweils zuständige Statistische Landesamt zu melden. Diese Probleme werden sich möglicherweise auch für die Statistik 2013 (Erhebung Anfang 2014) ergeben. Zudem waren die zuständigen Stellen gezwungen, sich intensiv mit der neuen Statistik auseinanderzusetzen, was zeitliche Ressourcen voraussetzte.

Wie bereits bei den Erhebungsmerkmalen beschrieben, war die Erhebung des Wohnortes der Antragstellenden bis zum 1. August 2013 kein gesetzlich festgelegtes Merkmal. Zwar wurde dieses Merkmal bei der Abfrage der Daten freiwillig mit erhoben, jedoch meldeten mehrere zuständige Stellen dieses aufgrund der fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen nicht. Deshalb ist eine Auswertung im Rahmen der amtlichen Statistik für das Jahr 2012 nicht realisierbar, da die Daten nur unvollständig vorliegen und deshalb keine validen Aussagen möglich sind.

Neben den beschriebenen Problemen, die bereits im Laufe der Erhebung sichtbar wurden, zeigten sich im Rahmen der Plausibilitätsprüfungen der gemeldeten Daten weitere Auffälligkeiten. Nicht alle Meldungen der zuständigen Stellen (bezogen auf einzelne Merkmalsausprägungen und nicht auf die Gesamtmeldung) sind plausibel zu erklären[55]. Dies kann zum einen darauf hindeuten, dass es notwendig ist, den zuständigen Stellen die Merkmalsausprägungen der Statistik noch genauer zu erläutern, wozu die Begriffe und Erläuterungen angepasst wurden, zum anderen besteht aber auch die Möglichkeit, dass die Umsetzung der Vorgaben des § 17 BQFG in Bezug auf erhobene Merkmale und Merkmalsausprägungen teilweise nicht den Realitäten der Anerkennungsverfahren bei den zuständigen Stellen entspricht. Dies wird weiter zu prüfen sein.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird aus diesen Gründen darauf verzichtet, eine Gesamtdarstellung der amtlichen Statistik vorzunehmen. Vielmehr werden ausschließlich Daten präsentiert, bei denen keine offensichtlichen Unplausibilitäten zu erkennen sind.

Exkurs: Meldungen zu landesrechtlich reglementierten Berufen

Die amtliche Statistik für das Jahr 2012 beschränkt sich auf die bundesrechtlich geregelten Berufe. Für die Zukunft wäre eine umfassende Darstellung, die auch landesrechtlich geregelte Berufe einschließt (also Berufe, deren Anerkennung durch die jeweiligen Anerkennungsgesetze der Länder geregelt wird), wünschenswert, um das gesamte Anerkennungsgeschehen in Deutschland darzustellen und um aufzuzeigen, welche Potenziale für den Arbeitsmarkt erschlossen werden. Jedoch hatten im Jahr 2012 erst

[54] Pressemitteilung 347/13 des Statistischen Bundesamtes vom 15. Oktober 2013, „Fast 7500 ausländische Berufsqualifikationen im Jahr 2012 anerkannt“.

[55] So wurde zum Beispiel bei einigen Meldungen zur Approbation als Ärztin oder Arzt als Grund für eine positive Entscheidung die Berufserfahrung im Handwerk angegeben.

fünf Länder ein eigenes Anerkennungsgesetz verabschiedet (vgl. II-1.2). Dies begründet, warum eine gemeinsame Darstellung für das Jahr 2012 noch nicht sinnvoll ist. Es ist ferner zu prüfen, auf welcher Grundlage eine gemeinsame Darstellung der Statistik zu den landesrechtlich geregelten Berufen durch das Statistische Bundesamt erfolgen könnte.

2.2 Ergebnisse der amtlichen Statistik für 2012[56]

Für das Berichtsjahr 2012 (das heißt vom 1. April bis zum 31. Dezember) wurden dem Statistischen Bundesamt insgesamt **10.989 Anträge** auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation gemeldet. Diese Meldungen umfassen ausschließlich bundesrechtlich geregelte Berufe.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Zahlen der einzelnen Länder. Die vier Länder mit den meisten Anträgen sind Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Fast drei Viertel aller Anträge wurden in diesen Ländern gestellt[57].

Von diesen Anträgen wurden bis zum 31. Dezember 2012 bereits 7.980 beschieden. Abbildung 6 zeigt, wie sich die Anträge und die Bescheide auf reglementierte und nicht reglementierte Berufe verteilen.

[56] Das BIBB hat für die Auswertungen der amtlichen Statistik vom Statistischen Bundesamt Tabellen zur Verfügung gestellt bekommen, bei denen die einzelnen Zellen zum Zweck der Anonymisierung auf ein Vielfaches von drei gerundet sind. Aus diesem Grund können die hier referierten Ergebnisse geringfügig von den Echtwerten abweichen.

[57] In diesen vier Ländern leben insgesamt knapp 70 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.

Abbildung 6 Verteilung der Anträge und Bescheide auf reglementierte und nicht reglementierte Berufe für 2012 in Prozent

	Verteilung der Anträge	Verteilung der Bescheide
nicht reglementierte Berufe	20,2%	10,0%
reglementierte Berufe	79,8%	90,0%

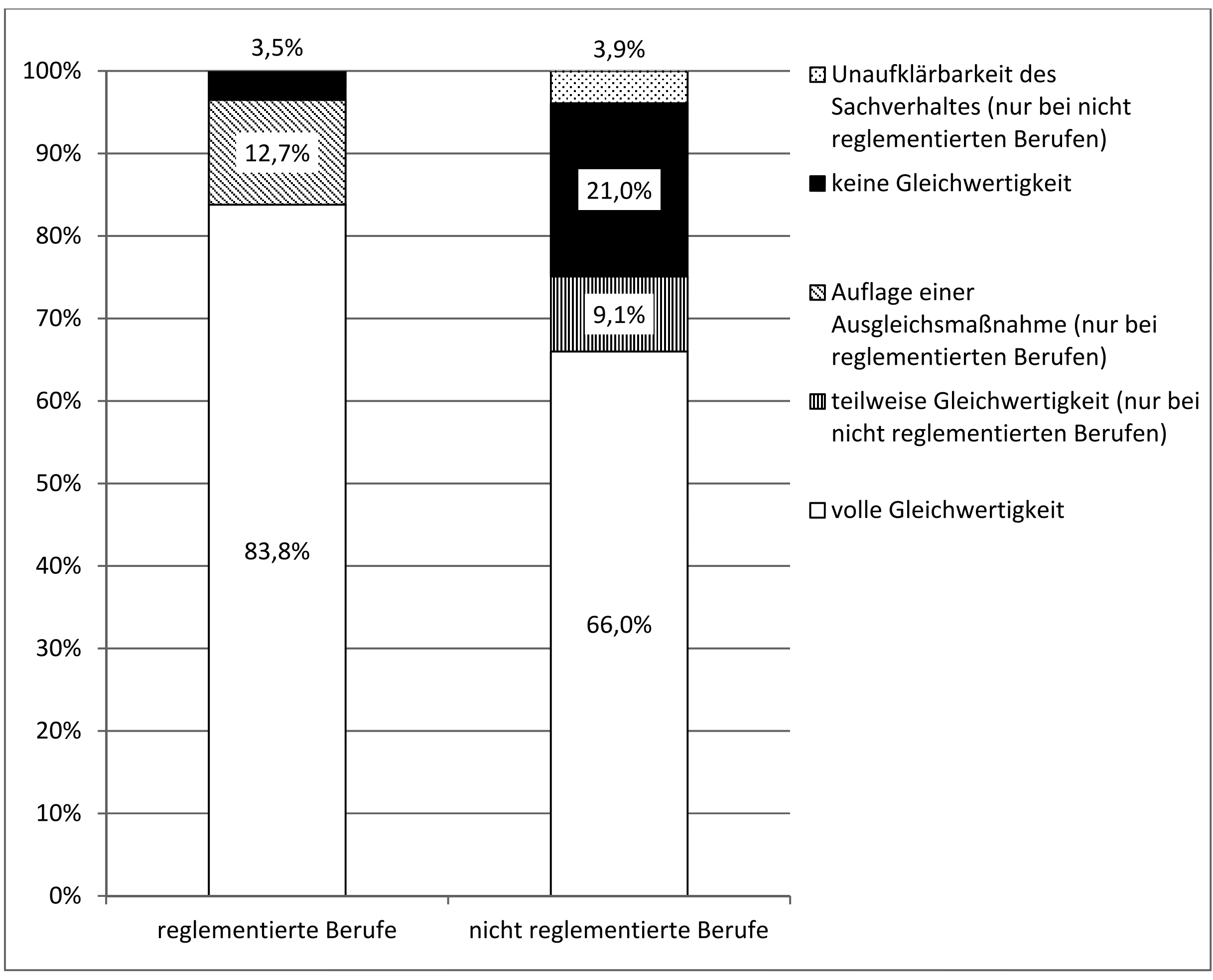
Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012 (bei Anträgen N=10.989, bei Bescheiden N=7.980).

Dabei wird deutlich, dass mehr als drei Viertel aller Anträge auf Anerkennung eines reglementierten Referenzberufes gestellt wurden. Dies dürfte vor allem darin begründet sein, dass bei reglementierten Berufen eine erfolgreiche Anerkennung der Berufsqualifikation die Voraussetzung zur Ausübung des Berufes in Deutschland ist. Erwartungsgemäß wurden daher deutlich mehr Bescheide für reglementierte Berufe erstellt als für nicht reglementierte. Zudem wurden 2012 im Bereich der reglementierten Berufe 81,8 Prozent der 2012 gestellten Anträge entschieden, im Bereich der nicht reglementierten Berufe waren es 36,1 Prozent. Bei den anderen Anträgen stand zum Stichtag 31. Dezember 2012 eine Entscheidung noch aus. Eine Erklärung für diesen Unterschied könnte sein, dass bei einigen reglementierten Berufen eine automatische Anerkennung für Bürgerinnen und Bürger aus der EU, dem EWR beziehungsweise der Schweiz erfolgen kann[58]. Diese automatische Anerkennung beinhaltet keine Gleichwertigkeitsprüfung. Ein weiterer Grund könnte sein, dass die zuständigen Stellen für reglementierte Berufe aufgrund der automatischen Anerkennung bereits Erfahrungen mit Anerkennungsverfahren hatten, welche im Bereich der nicht reglementierten Berufe nicht vorlagen.

---

[58] Aufgrund der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255 vom 30. September 2005, S. 22; L 271 vom 16. Oktober 2007, S. 18; L 93 vom 4. April 2008, S. 28; L 33 vom 3. Februar 2009, S. 49, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 279/2009, ABl. L 93 vom 7. April 2009, S. 11. Vgl. zur Richtlinie: Kluth/Rieger (2005) und Teil II Abschnitt 1.1.

Abbildung 7 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen für 2012 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012 (bei nicht reglementierten Berufen N=801; bei reglementierten Berufen N=7.179).

Abbildung 7 zeigt die Art der Entscheidung bei reglementierten und nicht reglementierten Berufen. Es werden deutliche Unterschiede zwischen diesen beiden Berufskategorien sichtbar. Von den bereits entschiedenen Anträgen für reglementierte Berufe wurde bei mehr als 80 Prozent eine volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dieser vollen Anerkennung eine Ausgleichsmaßnahme vorausgegangen sein kann[59]. Für mehr als 12 Prozent steht dieses noch aus (Bescheide mit „Auflage“). Bei diesen Verfahren kann erst nach bestandener Eignungs- oder Kenntnisprüfung beziehungsweise durchgeführtem Anpassungslehrgang die volle Gleichwertigkeit bescheinigt werden. Nur 3,5 Prozent der Bescheide sind Ablehnungen, das heißt es besteht keine Gleichwertigkeit.

Von den bereits entschiedenen Verfahren für nicht reglementierte Berufe konnte bei fast zwei Dritteln eine volle Gleichwertigkeit festgestellt und beschieden werden. Bei rund 9 Prozent wurde eine teilweise Anerkennung ausgesprochen, das heißt es wurden wesentliche Unterschiede zwischen der Berufsquali-

---

[59] Aufgrund vorhandener Unplausibilitäten in den Daten kann für 2012 keine Angabe darüber gemacht werden, in wie vielen Fällen einem positiven Bescheid eine Anpassungsmaßnahme vorausging. So wurde zum Beispiel bei einigen Meldungen zur Approbation als Ärztin oder Arzt als Grund für eine positive Entscheidung die Berufserfahrung im Handwerk angegeben.

fikation der antragstellenden Person und dem deutschen Referenzberuf festgestellt. In einem solchen Fall erhält die antragstellende Person einen Bescheid, in dem „die vorhandenen Berufsqualifikationen der Antragstellerin oder des Antragstellers sowie die wesentlichen Unterschiede zwischen den vorhandenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung darzulegen“ (BQFG § 7 Absatz 2) sind. Antragstellende erhalten damit die Möglichkeit nachzuweisen, welche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten sie haben, oder auch gezielt an Anpassungsqualifizierungen teilzunehmen, um die bestehenden Unterschiede auszugleichen. 21 Prozent der Bescheide stellen keine (volle oder teilweise) Gleichwertigkeit fest. Diesem Anteil sollten sich spätere Analysen widmen. Bei fast 4 Prozent der abschließend bearbeiteten Fälle wurde der Antrag wegen Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes abgelehnt.

Die Berufshauptgruppe, in der die meisten Anträge gestellt wurden, ist die der medizinischen Gesundheitsberufe mit einem Anteil von 78,2 Prozent an allen Anträgen.

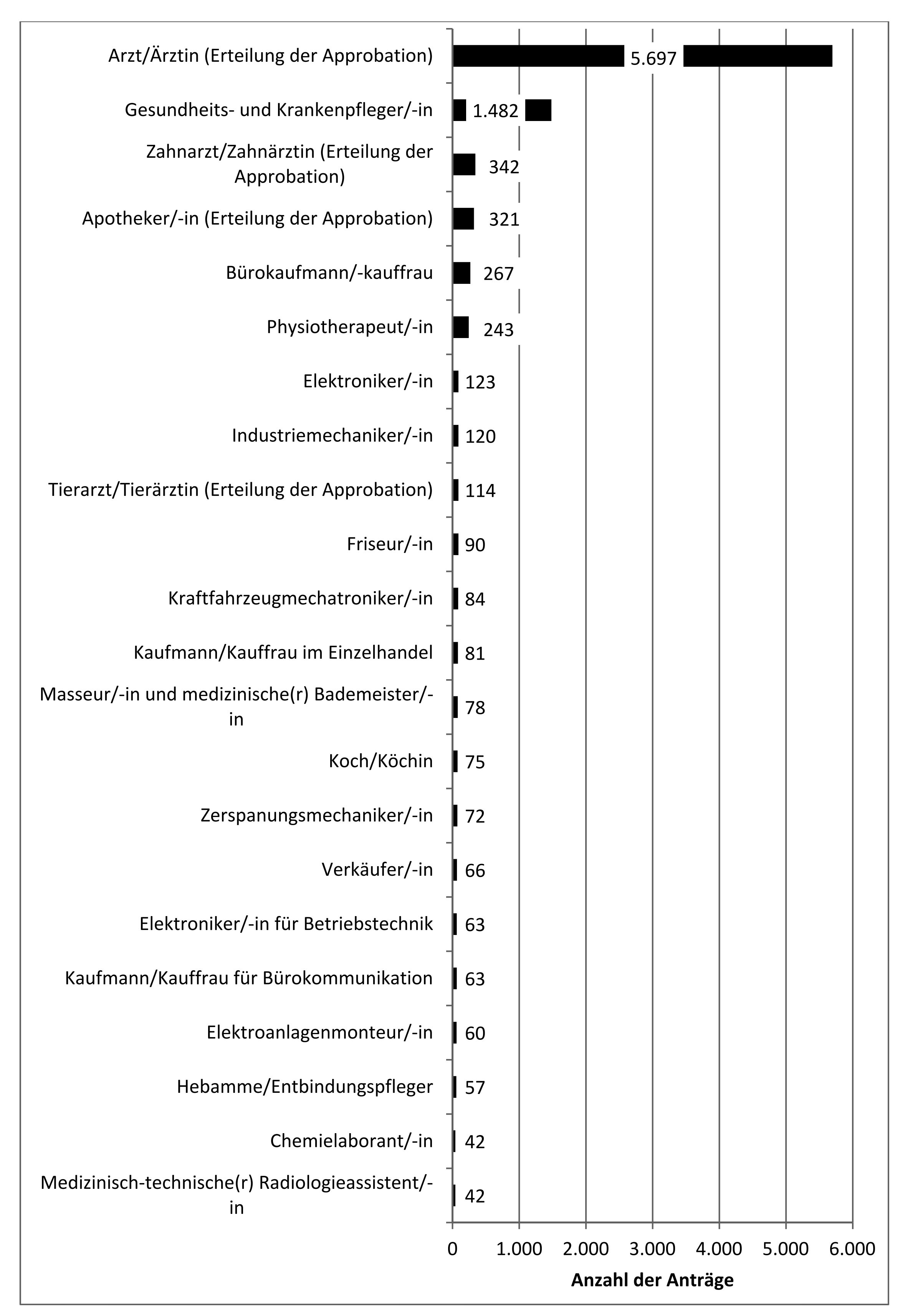
Das wird deutlich, wenn die Referenzberufe betrachtet werden, in denen die meisten Anträge gestellt wurden (siehe Abbildung 8). Die ersten vier Berufe der Rangliste stammen aus dieser Berufshauptgruppe.

Der Referenzberuf, für den mit großem Abstand die meisten Anträge auf Anerkennung gestellt wurden, ist die Approbation als Ärztin oder Arzt. Mehr als die Hälfte aller Anträge entfallen auf diesen Beruf. Wie bei der Zahnärztin und dem Zahnarzt (Approbation) sowie der Apothekerin und dem Apotheker (Approbation) stellt dieser Referenzberuf eine Besonderheit dar. Im Zuge des Anerkennungsgesetzes wurde der sogenannte Staatsangehörigkeitsvorbehalt in den einschlägigen fachrechtlichen Regelungen (Bundesärzteordnung (BÄO), Apothekengesetz (ApoG), Zahnheilkundegesetz (ZHG)) aufgehoben. Im Ergebnis können nunmehr auch Drittstaatsangehörige (Angehörige eines Staates außerhalb der EU, dem EWR sowie der Schweiz) eine Approbation beantragen[60]. Das war vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes nicht möglich. Dies könnte ein Grund dafür sein, warum diese Berufe im aktuellen Anerkennungsgeschehen so stark vertreten sind.

Im Bereich der nicht reglementierten Berufe ist Bürokauffrau beziehungsweise Bürokaufmann der am häufigsten nachgefragte Referenzberuf.

[60] Zudem sind auch zahlreiche Approbationen mit Ausbildungsstaat Deutschland anerkannt worden, die allerdings nicht Gegenstand der Statistik sind.

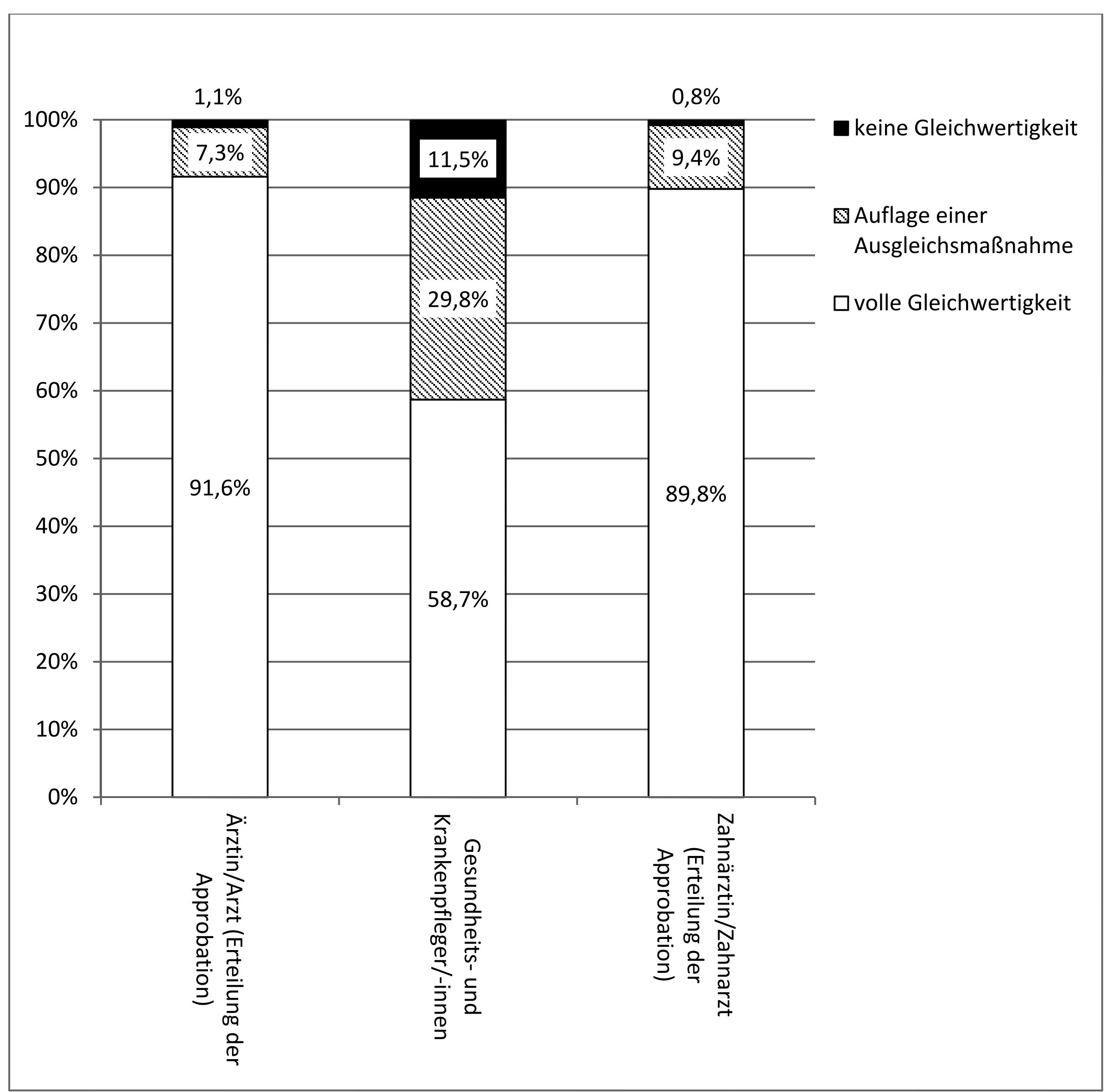
Abbildung 8 Anzahl der Anträge bei den 22 häufigsten Referenzberufen im Jahr 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012.

Werden die reglementierten und nicht reglementierten Berufe einzeln betrachtet, so zeigt sich, dass es in beiden Gruppen deutliche Unterschiede bei den Arten der Entscheidungen gibt (siehe Abbildungen 9 und 10). Während bei den drei häufigsten reglementierten Referenzberufen bei Anträgen auf Approbation zur Ärztin oder zum Arzt beziehungsweise zur Zahnärztin oder zum Zahnarzt nur etwa 1 Prozent der Bescheide Ablehnungen waren, waren es bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern mehr als 10 Prozent. Auch der Anteil der Bescheide mit der „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme ist bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern deutlich höher als bei den anderen beiden. Deutlich wird, dass insbesondere bei Anträgen auf Approbation als Ärztin oder Arzt beziehungsweise als Zahnärztin oder Zahnarzt die Quote der Anerkennung der vollen Gleichwertigkeit (Erteilung der Approbation) sehr hoch ist. Neun beziehungsweise fast neun von zehn Bescheiden bestätigen dies.

Abbildung 9 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei den drei häufigsten reglementierten Referenzberufen für 2012 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012 (bei Ärztinnen und Ärzten N=4.911; bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern N=1.110 und bei Zahnärztinnen und Zahnärzten N=264).

Auch bei den drei betrachteten nicht reglementierten Berufen bescheinigen weit mehr als die Hälfte der Bescheide eine volle Gleichwertigkeit.

Abbildung 10 Ergebnisse der beschiedenen Verfahren bei den drei häufigsten nicht reglementierten Referenzberufen im Jahr 2012 in Prozent

	Bürokaufleute	Elektroniker/-innen	Industriemechaniker /-innen
Unaufklärbarkeit des Sachverhaltes	2,2%	2,9%	2,5%
keine Gleichwertigkeit	28,3%	5,7%	22,5%
teilweise Gleichwertigkeit	3,3%	22,9%	2,5%
volle Gleichwertigkeit	66,3%	68,6%	72,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012 (Bürokaufleute N=93; Elektroniker/-innen N=36 und Industriemechaniker/-innen N=39).

In Bezug auf die Staatsangehörigkeiten der Antragstellenden (siehe Abbildung 11) zeigt sich, dass die deutsche am häufigsten vertreten ist. Ein großer Teil dieser Personen hat ihren Wohnsitz vermutlich in Deutschland und steht dem hiesigen Arbeitsmarkt damit bereits zur Verfügung. Mit der Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen eröffnen sich den Mitgliedern dieser Gruppe deshalb unmittelbar verbesserte Möglichkeiten zur Verwertung ihrer Qualifikationen.

Insgesamt sind mehr als die Hälfte der Antragstellenden Staatsangehörige eines EU-Staates und mehr als ein Fünftel Angehörige eines der übrigen europäischen Staaten. Mehr als jede/r zehnte Antragstellerin beziehungsweise Antragsteller hat die Staatsangehörigkeit eines asiatischen Staates.

Abbildung 11 Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten der Antragstellenden im Jahr 2012

Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Staaten, in denen die Antragstellenden ihre Ausbildung absolviert haben (siehe Abbildung 12)[61].

Auch hier wurden mehr als die Hälfte aller Anträge von Personen gestellt, die ihre Berufsqualifikation in einem EU-Staat erlangt haben. Mehr als ein Viertel der erworbenen Berufsabschlüsse wurde in anderen europäischen Ländern absolviert.

[61] Abweichend von der Staatsbürgerschaft kann dabei Deutschland nicht genannt werden, da das BQFG nur im Ausland erworbene Berufsqualifikationen erfasst.

Abbildung 12 Die zehn häufigsten Ausbildungsstaaten der Antragstellenden im Jahr 2012

Rumänien 1.155
Russische Föderation 906
Polen 837
Österreich 813
Ungarn 630
Türkei 465
Ukraine 420
Griechenland 414
Syrien 351
Bulgarien 282

0 200 400 600 800 1.000 1.200
Anzahl der Anträge

Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012.

Von hohem Interesse – insbesondere für die Antragstellenden – ist die Dauer des Verfahrens. Zu beachten ist dabei, dass die Regelung, Verfahren müssten, beginnend mit **dem Vorliegen der vollständigen Unterlagen**, nach drei Monaten abzuschließen sein, erst am 1. Dezember 2012 in Kraft getreten ist[62]. Durch das zeitverzögerte Inkrafttreten dieser Regelung sollte der erwarteten Häufung von Antragstellungen in der Anfangsphase Rechnung getragen werden.

Es kann eine „Hemmung des Fristablaufs“ erfolgen, wenn die vorgelegten Unterlagen für die materiell-rechtliche Gleichwertigkeitsprüfung nicht ausreichen oder weil Zweifel an der Echtheit oder Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen bestehen[63]. Auch kann die Frist bei schwierig zu entscheidenden Fällen einmalig angemessen verlängert werden, zum Beispiel wenn externer Sachverstand eingeholt werden muss. Ebenfalls „gehemmt“ ist die Entscheidungsfrist, wenn zur Entscheidungsfindung Qualifikationsanalysen durchzuführen sind[64].

Abbildung 13 zeigt, dass bereits im Jahr 2012 mehr als 80 Prozent der beschiedenen Anträge innerhalb der Dreimonatsfrist abschließend bearbeitet worden sind und mehr als die Hälfte sogar innerhalb eines Monats. Bei weniger als 10 Prozent der beschiedenen Anträge dauerte das Verfahren länger als fünf

[62] Artikel 62 Absatz 2 des Anerkennungsgesetzes (BGBl. 2011, S. 2515 ff).
[63] Vgl. § 5 Absatz 5 und § 12 Absatz 5 BQFG sowie vergleichbare Regelungen im Fachrecht.
[64] Vgl. § 6 Absatz 3 und § 13 Absatz 3 BQFG sowie vergleichbare Regelungen im Fachrecht.

Monate, was unter Umständen auf die Komplexität des Einzelfalles zurückgeführt werden kann. Dies zeigt deutlich, dass die zuständigen Stellen bereits mit Inkrafttreten des BQFG sehr schnell handlungs- und entscheidungsfähig waren. Mit zunehmender Erfahrung in den Anerkennungsverfahren, insbesondere in Bezug auf schwierig zu recherchierende Berufsqualifikationen oder Länderinformationen, ist davon auszugehen, dass sich die durchschnittliche Verfahrensdauer nochmals verkürzen wird. Natürlich gibt es bei der durchschnittlichen Verfahrensdauer (teilweise deutliche) Unterschiede zwischen den einzelnen Referenzberufen. Während es zum Beispiel bei Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern durchschnittlich 26,2 Tage von der Vorlage der vollständigen Unterlagen bis zur Bescheidung dauerte, waren es bei Anträgen auf die Approbation als Ärztin oder Arzt durchschnittlich 48,1.

Erst mit der Statistik für das Jahr 2013 werden deutlich aussagekräftigere Daten vorliegen, insbesondere, da die Dreimonatsfrist dann für den gesamten Erhebungszeitraum gilt. Dann sind auch Analysen der Bearbeitungszeiten in Abhängigkeit vom Ausbildungsstaat der Antragsstellenden möglich. Dadurch könnte identifiziert werden, wo möglicherweise besondere Probleme bei der Beschaffung der notwendigen Informationen für die Gleichwertigkeitsprüfung liegen.

Abbildung 13 Dauer der bereits beschiedenen Anerkennungsverfahren im Jahr 2012 in Monaten

Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung BIBB, Daten für 2012 (N = 7.980).

Einfluss auf die Dauer der Verfahren hat natürlich die Qualität der vorzulegenden Unterlagen. Auch wenn die Unterlagen vollständig sind, kann es aufgrund zweifelhafter Echtheit oder mangelnder inhaltlicher Richtigkeit zu Verzögerungen kommen. Im Berichtsjahr 2012 wurden bei mehr als 8 Prozent der Verfahren Unterlagen aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit nachgefordert. Dabei waren vor allem Anträge auf die Anerkennung eines nicht reglementierten Ausbildungsbe-

rufes betroffen. Dies zeigt den erheblichen Prüfungsaufwand bei den zuständigen Stellen, die alle vorgelegten Unterlagen prüfen müssen.

Bei insgesamt fast 30 Prozent der Verfahren mussten von den zuständigen Stellen Unterlagen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nachgefordert werden. Dieser Wert beinhaltet nur Nachforderungen, die nach dem Vorliegen und Prüfen der vollständigen Unterlagen, das heißt nach einer erfolgten Antragstellung durch die Anerkennungsinteressierten, erfolgt sind.

Bei weniger als 3 Prozent der negativen Bescheide (weniger als 0,3 Prozent aller Bescheide) wurde von den Antragstellenden Rechtsbehelf gegen die Entscheidung der zuständigen Stelle eingelegt.

Zentrale Ergebnisse für 2012 auf einen Blick:

- ✓ Insgesamt 10.989 Anträge
  - davon 79,8 Prozent für reglementierte Berufe
  - davon 20,2 Prozent für nicht reglementierte Berufe
- ✓ Bereits 7.980 erstellte Bescheide
  - davon bescheinigen 82,0 Prozent die volle Gleichwertigkeit
- ✓ Die häufigsten Referenzberufe sind Ärztin und Arzt (Approbation), Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger sowie Zahnärztin und Zahnarzt (Approbation)
- ✓ Die häufigsten Ausbildungsstaaten sind Rumänien, die Russische Föderation, Polen und Österreich

Möglichkeiten zur Verbesserung der Statistik:

Da die Erhebung der Daten nach § 17 BQFG erstmalig durchgeführt wurde, war mit einer Reihe von in diesen Fällen typischen Problemen zu rechnen. So erfuhren einige Stellen erst kurzfristig von ihrer Zuständigkeit. Zudem herrschte bei einigen zuständigen Stellen Unklarheit bezüglich der Erhebungsmerkmale, unter anderem da diese erst spät darüber informiert wurden.

Das Portal „Anerkennung in Deutschland“ hat auf Beschluss der AG „Koordinierende Ressorts“ der Länder ein Aktualisierungs- und Qualitätssicherungsverfahren zu den zuständigen Stellen durchgeführt, bei welchem im August 2013 insgesamt ca. 1.500 zuständige Stellen gebeten wurden, die zu ihrer Stelle erfassten Informationen (Kontaktdaten und Berufe-Zuständigkeit) zu überprüfen. Die bis zum 20. September 2013 korrigierten Daten werden im Rahmen der jährlichen Meldung des Datenbestands zu den zuständigen Stellen den Statistischen Ämtern zur Verfügung gestellt. Insgesamt haben sich nur etwas mehr als 700 Stellen beteiligt, was weiteren Aufklärungsbedarf zeigt.

Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Statistik, beispielsweise eine Weiterentwicklung der „Begriffe und Erläuterungen“, um den zuständigen Stellen die Meldungen zu erleichtern, werden kontinuierlich geprüft.

Eine Anpassung und Vereinfachung der Umsetzung der Erhebungsmerkmale im Datensatz war aufgrund des späten Zeitpunktes für die Erhebung der Daten für 2013 nicht mehr möglich, wird aber für die Erhebung der Daten für 2014 erwogen. So könnte ein Merkmal „sonstige Erledigung“ welches zum Beispiel zurückgezogene Anträge umfasst eingefügt werden.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die Qualität der Meldungen bei der Erhebung der Daten für 2013, welche Anfang 2014 stattfindet, verbessert, da die Erfahrungen bei den zuständigen Stellen zunehmen. Zudem sind weiterreichende Plausibilitätsprüfungen bei den Statistischen Landesämtern vorgesehen, die auf den Erkenntnissen aus der Erhebung des Berichtsjahres 2012 beruhen.

3. Das Anerkennungsgeschehen in der Praxis

3.1 Zielgruppe des Anerkennungsgesetzes

Im Folgenden wird anhand von Auswertungen des Mikrozensus 2011, der Beratungsdokumentation der IQ-Beratungsstellen sowie der BAMF-Anerkennungshotline eine Beschreibung der Personen vorgenommen, die potenziell als Antragstellende auftreten können. Die Daten des Mikrozensus beziehen sich auf einen Zeitraum vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes und bieten eine Gesamtschau über die Situation von Migrantinnen und Migranten mit einem beruflich qualifizierenden Abschluss aus dem Ausland auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Die Beratungsdaten geben Aufschluss über Personen, die bereits an einer Erstberatung durch eine der oben genannten Beratungsstellen teilgenommen und somit potenzielles Interesse an einem Anerkennungsverfahren gezeigt haben. Diese Daten spiegeln die Beschreibungen der Beratungsinteressierten aus Sicht der Beratungsinstitutionen wider. Weitergehende Fragen, etwa nach der Motivation für eine Anerkennung, können damit nicht beantwortet werden. Um diese Lücke zu schließen, soll im Jahr 2014 eine eigenständige Befragung dieser Personengruppe erfolgen. Dabei sollen Personen untersucht werden, die bereits ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben beziehungsweise eines durchlaufen möchten (Genaueres hierzu siehe III-4).

3.1.1 Faktencheck: Personen mit Abschlüssen aus dem Ausland auf dem deutschen Arbeitsmarkt für das Jahr 2011 (Mikrozensus)

Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes leben in Deutschland derzeit über 10,7 Millionen Menschen, die aus einem anderen Land nach Deutschland zugewandert sind und von denen sich mehr als 8,9 Millionen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren befinden[65]. Bei einer Eingrenzung auf die Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren sind es immer noch etwa 7,9 Millionen Zugewanderte, die dem deutschen Arbeitsmarkt potenziell zur Verfügung stehen. Mit einer Erwerbsbeteiligung von etwa 75 Prozent nehmen sie im Vergleich zur gesamtdeutschen Bevölkerung (ca. 80 Prozent) etwas weniger aktiv am Erwerbsleben teil. Dennoch sind über 5,9 Millionen Erwerbspersonen aus dieser Bevölkerungsgruppe auf dem deutschen Arbeitsmarkt vertreten. Die laut Statistischem Bundesamt zuletzt wieder stark gestiegenen Zuwanderungszahlen[66] nach Deutschland zeigen, dass in Zukunft mit einem erheblichen Arbeitskräftepotenzial durch Zuwanderung zu rechnen ist. Durch das Anerkennungsgesetz

---

[65] Fachserie 1 Reihe 2.2 des Statistischen Bundesamtes (Stand: 19. September 2012).

[66] Wanderungssaldo 2012: +369 Tsd. / 2011: +279 Tsd. / 2010: +127 Tsd. / 2009: -12 Tsd. / 2008: -55 Tsd. Vgl. www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127005.xls?__blob=publicationFile (vorläufiges Ergebnis für 2012: zuletzt geprüft am 24. Oktober 2013) und www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/WanderungenAlle.html?nn=50742 (Abruf: 18. Juli 2012).

soll es unter anderem zugewanderten Fachkräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt erleichtert werden, ihre berufsqualifizierenden Abschlüsse in ausbildungsadäquate Erwerbsverhältnisse zu überführen. Die folgenden Darstellungen bieten eine Gesamtschau über die Situation von Migrantinnen und Migranten mit einem beruflich qualifizierenden Abschluss aus dem Ausland auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Jahr 2011.

MIKROZENZUS

Der Mikrozensus ist eine amtliche Repräsentativstatistik des Statistischen Bundesamtes über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt. Jedes Jahr nimmt etwa 1 Prozent aller Haushalte in Deutschland an der Befragung teil (laufende Haushaltsstichprobe). Insgesamt beteiligen sich rund 390.000 Haushalte mit 830.000 Personen an der Befragung. Im Gegensatz zu den meisten Befragungen besteht beim Mikrozensus eine gesetzliche Auskunftspflicht. Daher beantworten ca. 96 Prozent der Befragten die Pflichtfragen im Mikrozensus. Diese Tatsache und der Umfang der Stichprobe machen ihn zur wichtigsten Repräsentativbefragung in Deutschland. Trotz des großen Umfangs der Befragung bleiben sämtliche Ergebnisse Hochrechnungen und sind deshalb mit einem Standardfehler behaftet.

Im Mikrozensus wird nach dem jeweils höchsten schulischen und beruflichen Abschluss und dem jeweiligen Abschlussjahr gefragt. Dadurch ist nicht immer klar, ob bereits im Herkunftsland ein beruflich qualifizierender Abschluss erreicht wurde, wenn beispielsweise nach der Zuwanderung ein weiterer Abschluss in Deutschland abgelegt wurde und dieser höherwertig als der vorhergehende ist. Bei gleichwertigen Abschlüssen ist zu vermuten, dass die Befragten in der Regel den letzten Abschluss nennen und somit ebenfalls nicht als Zugewanderte mit beruflicher Qualifikation aus dem Herkunftsland in Erscheinung treten.

Die folgenden Darstellungen sollen einen Überblick über die Arbeitsmarktsituation zugewanderter ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland im Jahr 2011 bieten. Dabei werden zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer in vier Gruppen eingeteilt:

1. Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit einem beruflichen Abschluss des Herkunftslandes,
2. Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit einem beruflichen Abschluss in Deutschland,
3. Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Union mit einem beruflichen Abschluss des Herkunftslandes (ohne Spät-/Aussiedler und eingebürgerte Zugewanderte),
4. Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Union mit einem beruflichen Abschluss in Deutschland.

Diese Gruppeneinteilung soll eine Bewertung der Arbeitsmarktsituation zugewanderter ausländischer Arbeitskräfte ermöglichen. Weil direkte Indikatoren für die Arbeitsmarktintegration nur begrenzt verfügbar sind, ist es hilfreich, die Situation unterschiedlicher Personengruppen – mit unterschiedlichen Voraussetzungen für die Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse – vergleichend darzustellen. Die genannten Personengruppen unterscheiden sich hinsichtlich der formalen Anerkennung ihrer Abschlüsse beziehungsweise hinsichtlich ihres rechtlichen Zugangs zu einem Verfahren zur Anerkennung ihrer vorhandenen beruflichen Qualifikationen vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im April 2012.

Die in 2. und 4. zusammengefassten Personen verfügen aufgrund ihrer Ausbildung in Deutschland in der Regel über einen formal anerkannten Abschluss (Ausnahme: Approbation für akademische Heilberufe ohne EU-, EWR- oder Schweizer Staatsangehörigkeit). Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit einem beruflichen Abschluss des Herkunftslandes (1.) verfügen demgegenüber zwar nicht über einen bereits in Deutschland anerkannten beruflichen Abschluss, sie hatten jedoch schon vor dem Anerkennungsgesetz die Möglichkeit, ein Verfahren zur Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation einzuleiten (Rechtsanspruch). Anders stellte sich die Situation der zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Union mit einem beruflichen Abschluss des Herkunftslandes (3.) dar. Sie hatten nur unter bestimmten Voraussetzungen (beispielsweise Status als Spätaussiedlerin beziehungsweise Spätaussiedler) beziehungsweise nur in einigen berufsrechtlichen Fachregelungen einen Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Anerkennung ihrer bereits vorhanden beruflichen Qualifikation in Deutschland.

Tabelle 3 Untersuchungsgesamtheit der Mikrozensusauswertungen für das Berichtsjahr 2011 (in Tsd.)

		Darunter								
			darunter					darunter		
				Darunter						
	Inländer	zugewanderte Ausländer	mit Berufsabschluss	Berufsabschl. aus dem Ausl.	deutscher Berufsabschluss	* fehlend	übrige Inländer	mit Berufsabschluss	ohne Berufsabschluss	* fehlend
Gesamt	81.754	5.675	2.527				76.079			
bis 24-Jährige	19.706	662	82				19.044			
25 bis 64-Jährige	44.927	4.388	2.192	1.380	590	222	40.539	34.850	5.325	364
25- bis 34-Jährige	9.845	1.136	594	348	200	46	8.709	7.130	1.517	62
35- bis 44-Jährige	11.439	1.337	692	431	192	69	10.102	8.895	1.119	88
45- bis 54-Jährige	13.227	1.060	513	331	132	50	12.167	10.652	1.399	116
55- bis 64-Jährige	10.416	855	393	272	65	56	9.561	8.172	1.290	99
65-Jährige und darüber	17.122	626	254				16.496			

Quelle: Fachserie 1 Reihe 2.2 des Statistischen Bundesamtes für das Berichtsjahr 2011 (Stand: 19. September 2012) und Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).
* keine Angaben für Berufsabschluss und/oder Zuzugsjahr nach Deutschland und/oder Jahr des beruflichen Abschlusses

In den nachfolgenden tabellarischen Darstellungen steht der Vergleich der Arbeitsmarktintegration zwischen den genannten Bevölkerungsgruppen im Vordergrund. Ergänzend zu dieser vergleichenden Darstellung sind die übrigen Inländerinnen und Inländer (alle Inländerinnen und Inländer abzgl. 1. bis 4.) ebenfalls dargestellt[67]. Tabelle 3 zeigt die Zusammensetzung der Untersuchungsgesamtheit. Es werden nur Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren betrachtet (farbig hinterlegt). Personen mit fehlenden Angaben sind von der Betrachtung ausgenommen.

[67] Gemeint sind in Deutschland lebende Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer, die nicht den unter 1. bis 4. zusammengefassten Personengruppen angehören. Dies schließt die Nachkommen Zugewanderter unabhängig von ihrer Staatangehörigkeit ein (nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer). Ebenfalls zuzuzählen sind neben nicht zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern folglich auch zugewanderte Deutsche (beispielsweise Spätaussiedler).

Berufliche Qualifikation und Erwerbsbeteiligung zugewanderter Personen

In Deutschland lebende zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer besitzen je nach Herkunftsregion unterschiedlich häufig einen beruflich qualifizierenden Abschluss (Tabelle 4). Unter den hier betrachteten 25- bis 64-Jährigen verfügen fast zwei Drittel der zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus Mitgliedsstaaten der EU über einen Berufsabschluss[68]. Demgegenüber verfügt deutlich weniger als die Hälfte der zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten über einen Berufsabschluss. Im Vergleich dazu verfügen die übrigen Inländerinnen und Inländer im Schnitt zu 86,7 Prozent über einen beruflich qualifizierenden Abschluss (Tabelle 4).

Bei den übrigen Inländerinnen und Inländern sowie den zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern, die ihren Abschluss in Deutschland gemacht haben, verfügen Männer im Schnitt häufiger als Frauen über einen Berufsabschluss. Wirklich bedeutsam ist diese Differenz mit 16,0 gegenüber 9,6 Prozent vor allem bei den zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus Staaten außerhalb der europäischen Union. (Tabelle 4).

In Bezug auf das Alter sind deutliche Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen festzustellen (Tabelle 4). Jüngere zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten wie auch aus nicht EU-Staaten verfügen sehr viel häufiger über einen deutschen Berufsabschluss als ältere. Bei zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern mit einem Abschluss aus dem Ausland ist das Bild differenzierter. Mehr als zwei Fünftel der zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten verfügen über einen Abschluss aus dem Ausland, wobei dieser Anteil bei den über 45-Jährigen stark abnimmt. Demgegenüber verfügt durchschnittlich nur etwas mehr als ein Viertel der zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten über einen beruflichen Abschluss aus dem Ausland. Dieser Anteil liegt innerhalb der jüngsten Altersgruppe bei 26,6 Prozent und innerhalb der 55- bis 64-Jährigen bei über 30 Prozent.

[68] In Übereinstimmung mit der Fachserie 1 Reihe 2.2 „Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus“ des Statistischen Bundesamtes werden Anlernausausbildungen nicht als beruflich qualifizierende Abschlüsse angesehen.

Tabelle 4 Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer und sonstige Inländerinnen und Inländer nach Herkunftsregion, Alter, Geschlecht und beruflichem Abschluss

		Zugewanderte										übrige Inländer		
		aus EU-Staaten					aus nicht EU-Staaten							
		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		o. Ab-schl.	Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		o. Ab-schl.	mit Ab-schluss		o. Ab-schl.
Alter	Geschlecht	Tsd.	%	Tsd.	%	%	Tsd.	%	Tsd.	%	%	Tsd.	%	%
25 bis 34	männlich	73	46,5	32	20,2	33,3	89	26,6	68	20,3	53,1	3.589	81,0	19,0
	weiblich	81	44,3	41	22,7	33,1	105	26,6	59	15,0	58,5	3.542	84,0	16,0
	Gesamt	154	45,3	73	21,5	33,2	194	26,6	127	17,4	56,0	7.130	82,5	17,5
35 bis 44	männlich	88	45,0	37	19,1	35,9	118	29,7	70	17,5	52,8	4.573	89,5	10,5
	weiblich	103	47,3	40	18,3	34,4	122	28,1	46	10,6	61,4	4.323	88,1	11,9
	Gesamt	191	46,2	77	18,7	35,1	240	28,8	115	13,9	57,3	8.895	88,8	11,2
45 bis 54	männlich	86	41,8	41	20,0	38,2	84	28,1	45	15,1	56,7	5.475	90,4	9,6
	weiblich	73	40,3	26	14,4	45,3	89	29,3	20	6,5	64,3	5.176	86,3	13,7
	Gesamt	159	41,1	67	17,4	41,5	172	28,7	65	10,8	60,5	10.652	88,4	11,6
55 bis 64	männlich	78	41,8	27	14,5	43,7	78	38,8	15	7,4	53,8	4.259	91,4	8,6
	weiblich	55	34,7	15	9,7	55,6	61	24,0	8	3,2	72,8	3.914	81,5	18,5
	Gesamt	133	38,5	42	12,3	49,1	139	30,5	23	5,0	64,4	8.172	86,4	13,6
Gesamt	männlich	324	43,6	137	18,4	37,9	369	29,9	198	16,0	54,0	17.896	88,4	11,6
	weiblich	312	42,1	123	16,6	41,3	376	27,2	132	9,6	63,3	16.954	85,1	14,9
	Gesamt	636	42,9	260	17,5	39,6	744	28,5	330	12,6	58,9	34.850	86,7	13,3

Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

Bei genauerer Betrachtung der beruflichen Abschlüsse von zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern (Tabelle 5) zeigt sich, dass akademische Abschlüsse anteilig häufiger im Ausland als in Deutschland erworben wurden. Dies trifft weniger für zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten und stärker für jene aus nicht EU-Staaten zu. Ferner haben Frauen dieser Bevölkerungsgruppen im Vergleich zu Männern besonders häufig einen akademischen Abschluss. Im Vergleich mit den übrigen Inländerinnen und Inländern verfügen zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer beider Herkunftsregionen sehr häufig über eine akademische Ausbildung, wobei sich Frauen durch besonders hohe Akademikerquoten auszeichnen[69]. Dementsprechend weniger häufig ist die berufliche Ausbildung anzutreffen – bei umgekehrtem Geschlechterverhältnis. Unter zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus EU-Staaten ist dieser Zusammenhang mit deutlich schwächerer Ausprägung bezüglich der Geschlechterverhältnisse vorzufinden.

[69] In den meisten Ländern gibt es keine Systeme der beruflichen Bildung, die mit dem deutschen vergleichbar sind. Viele Berufe, die in Deutschland an beruflichen Schulen vermittelt werden, werden außerhalb Deutschlands an Hochschulen gelehrt.

Tabelle 5 Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer und sonstige Inländerinnen und Inländer nach Herkunftsregion, Geschlecht und Art des beruflichen Abschlusses

		Zugewanderte								übrige Inländer	
		aus EU-Staaten				aus nicht EU-Staaten					
		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		mit Abschluss	
Berufsabschluss	Geschlecht	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
berufliche Ausbildung	männlich	174	53,8	77	56,0	198	53,7	123	62,4	11.179	62,5
	weiblich	152	48,6	55	45,2	158	42,0	71	53,3	11.181	66,0
	Gesamt	326	51,2	132	50,9	356	47,8	194	58,7	22.360	64,2
schulische Berufsausbildung (zum Beispiel Berufsfachschule)	männlich	11	3,4	4	2,9	11	2,9	5	2,7	410	2,3
	weiblich	15	4,9	6	4,9	14	3,6	6	4,8	741	4,4
	Gesamt	27	4,2	10	3,9	24	3,3	12	3,5	1.152	3,3
Meister Techniker Fachschule	männlich	23	7,2	17	12,3	23	6,1	11	5,6	2.069	11,6
	weiblich	22	7,1	11	9.1	24	6,4	8	6,2	1.700	10,0
	Gesamt	45	7,1	28	10.8	46	6,2	19	5,8	3.769	10,8
akademischer Abschluss	männlich	115	35,6	39	28.8	138	37,3	58	29,3	4.236	23,7
	weiblich	123	39,4	50	40.9	180	47,9	47	35,7	3.331	19,6
	Gesamt	238	37,5	90	34.5	318	42,7	105	31,9	7.567	21,7
Gesamt	männlich	324	100,0	137	100,0	369	100,0	197	100,0	17.894	100,0
	weiblich	312	100,0	122	100,0	376	100,0	132	100,0	16.953	100,0
	Gesamt	636	100,0	260	100,0	744	100,0	330	100,0	34.848	100,0

Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

ILO-Konzept

Der Erwerbsstatus wird im Mikrozensus nach dem ILO-Konzept erfasst (vgl. Rengers 2004). Demnach gelten alle Personen, die in der Referenzwoche mindestens eine Stunde einer bezahlten Tätigkeit nachgehen als Erwerbstätige. Diejenigen, auf die das nicht zutrifft und die zudem innerhalb von maximal zwei Wochen ab dem Befragungszeitpunkt bereit wären, eine Tätigkeit aufzunehmen, werden als erwerbslos eingestuft. Alle übrigen Personen werden zu den Nichterwerbspersonen gezählt. Dieses Konzept ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff und der Erfassung von Arbeitslosigkeit in der Arbeitslosenstatistik, für die eine Meldung bei der Bundesagentur für Arbeit und nicht unmittelbar die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden oder die Bereitschaft zur sofortigen Arbeitsaufnahme ausschlaggebend ist.

In Bezug auf ihr Erwerbsverhalten heben sich zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten deutlich von den Vergleichsgruppen ab (siehe Tabelle 6). Das betrifft in besonderem Maße diejenigen, die einen im Ausland erworbenen Abschluss mitbringen. Sie sind mit 63,5 Prozent sehr viel seltener erwerbstätig als zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten mit einem Abschluss aus dem Ausland (77,3 Prozent). Dieses Verhältnis spiegelt sich auch in der Erwerbslosenquote wider, die bei zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus nicht EU-Staaten mit einem Abschluss aus dem Ausland nahezu doppelt so hoch ausfällt (9,5 Prozent) wie bei zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus EU-Staaten, die ebenfalls im Ausland einen beruflichen Abschluss erworben haben (5,2 Prozent). Bei den Nichterwerbspersonen lässt sich eine ähnliche Beobachtung machen (26,9 Prozent gegenüber 17,5 Prozent). In der Gesamtbetrachtung ist auffällig, dass für zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten ähnliche Kennzahlen bezüglich ihres Erwerbsverhaltens zu beobachten sind wie für die übrigen Inländerinnen und Inländer. Demgegenüber sind

zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten, den Kennzahlen nach zu urteilen, weniger gut auf dem deutschen Arbeitsmarkt integriert.

Tabelle 6 Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer und sonstige Inländerinnen und Inländer nach Herkunftsregion, Geschlecht und Erwerbsbeteiligung

Erwerbsbeteiligung	Geschlecht	Zugewanderte								übrige Inländer	
		aus EU-Staaten				aus nicht EU-Staaten					
		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		mit Abschluss	
		Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
Erwerbstätige (ET)	männlich	280	86,3	121	88,0	273	74,1	164	83,2	15.409	86,1
	weiblich	212	67,9	96	78,2	200	53,2	97	73,1	13.181	77,7
	Gesamt	492	77,3	217	83,4	473	63,5	261	79,2	28.590	82,0
Erwerbslose (EL)	männlich	15	4,6	5	3,7	40	10,9	15	7,8	721	4,0
	weiblich	18	5,9	5	4,4	31	8,1	7	5,5	578	3,4
	Gesamt	33	5,2	10	4,0	71	9,5	23	6,9	1.300	3,7
Nichterwerbspersonen (NEP)	männlich	30	9,1	11	8,2	55	15,0	18	9,0	1.765	9,9
	weiblich	82	26,2	21	17,4	145	38,6	28	21,4	3.195	18,8
	Gesamt	111	17,5	33	12,6	200	26,9	46	14,0	4.960	14,2

Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

Auch die Berücksichtigung des beruflichen Ausbildungsniveaus trägt kaum zu nennenswertem Erkenntnisgewinn hinsichtlich der vergleichsweise schlechten Arbeitsmarktintegration von zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus nicht EU-Staaten bei (ohne eigene Tabellendarstellung). Es fällt jedoch auf, dass unter den zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus nicht EU-Staaten mit einem ausländischen akademischen Abschluss mit 60,9 Prozent besonders wenige erwerbstätig sind. Innerhalb der darunterliegenden Qualifikationsstufen sind die Erwerbsquoten teilweise deutlich höher – wenngleich immer unterhalb derer in den Vergleichsgruppen. Bei den zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus EU-Staaten mit einem Abschluss aus dem Ausland ist das Verhältnis entgegengesetzt – Personen mit einem akademischen Abschluss sind am häufigsten erwerbstätig (79,7 Prozent).

Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten verfügen im Schnitt seltener als alle Vergleichsgruppen über eine berufliche Qualifikation und sie bringen im Vergleich zu zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus EU-Staaten deutlich seltener eine Qualifikation aus dem Ausland mit (28,5 Prozent gegenüber 42,9 Prozent).

Zugewanderte ausländische Fachkräfte besitzen im Vergleich mit den übrigen Inländerinnen und Inländern häufiger einen akademischen Abschluss (nahezu 40 Prozent gegenüber ca. 22 Prozent).

Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten sind in ihrem Erwerbsverhalten den übrigen Inländerinnen und Inländern sehr ähnlich und zeigen teilweise eine höhere Erwerbsneigung als diese. Demgegenüber sind zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten, den Kennzahlen nach zu urteilen, weniger gut auf dem deutschen Arbeitsmarkt integriert. Insbesondere mit akademischen Abschlüssen aus dem Ausland scheint es ihnen seltener zu gelingen, dort Fuß zu fassen.

Qualität der Erwerbstätigkeit

Ein häufig verwendeter Indikator für die Qualität von Arbeitsverhältnissen ist der Anteil befristeter Arbeitsverträge an allen Arbeitsverhältnissen. Aus Tabelle 7 geht hervor, dass zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten mit einem ausländischen Abschluss mit 18,9 Prozent den höchsten Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse aufweisen. Von den zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus EU-Staaten, die ebenfalls über einen Abschluss aus dem Ausland verfügen, sind nur 15,7 Prozent in befristeten Beschäftigungsverhältnissen erwerbstätig. Im Vergleich dazu sind unter den übrigen Inländerinnen und Inländern nur 7,7 Prozent befristet beschäftigt. Ein Rückschluss auf die Qualität dieser Arbeitsverhältnisse sollte anhand dieser Kennzahlen jedoch nur sehr vorsichtig sowie in Verbindung mit weiteren Kennzahlen erfolgen.

Tabelle 7 Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer und sonstige Inländerinnen und Inländer nach Herkunftsregion, Geschlecht und Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse an allen Arbeitsverhältnissen

		Zugewanderte									
		aus EU-Staaten				aus nicht EU-Staaten				übrige Inländer	
		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		mit Abschluss	
Arbeitsvertrag	Geschlecht	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
befristet	Männlich	31	15,0	9	9,6	43	18,6	24	17,0	909	6,9
	Weiblich	29	16,5	12	15,3	34	19,3	14	16,9	1.017	8,5
	Gesamt	60	15,7	22	12,2	77	18,9	38	17,0	1-1.926	7,7

Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

Ein weiterer Indikator für die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen ist deren zeitlicher Umfang, wobei zwischen Vollzeit- und Teilzeiterwerbstätigkeit sowie geringfügiger Beschäftigung unterschieden wird. Für Letztere ist durch gesetzliche Regelungen neben der Arbeitszeit auch die Lohnhöhe begrenzt. Laut Tabelle 8 fallen die Unterschiede zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen eher gering aus. Davon ausgenommen sind die zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten mit einem ausländischen Abschluss. Sie sind lediglich zu 66,2 Prozent Vollzeit erwerbstätig, während es in den Vergleichsgruppen zwischen 73,9 Prozent und 78,7 Prozent sind. Die Quoten für Teilzeiterwerbstätigkeit weisen grundsätzlich das gleiche Muster auf, sind jedoch weniger stark ausgeprägt. Umso deutlicher ist dies bei den Anteilen der geringfügigen Beschäftigung wiederzuerkennen. Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten mit einem ausländischen Berufsabschluss sind in 13,6 Prozent der Fälle – und damit vergleichsweise häufig – geringfügig beschäftigt. In den Vergleichsgruppen sind es mindestens 6,1 Prozent und höchstens 8,0 Prozent. Zusammen mit den zuvor diskutierten hohen Anteilen befristeter Arbeitsverträge erhärten diese Zahlen den Eindruck, dass die Arbeitsmarktintegration von zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus nicht EU-Staaten mit einem ausländischen Abschluss erkennbar schlechter gelingt als bei den hier dargestellten Vergleichsgruppen. Diese Vermutung wird weiter gestützt durch den stark überdurchschnittlichen Anteil in dieser Bevölkerungsgruppe, der als ungelernte Arbeiterin beziehungsweise Arbeiter beschäftigt ist. Mit 27,6 Prozent beträgt der Anteil etwa das Doppelte des Durchschnitts in den Vergleichsgruppen (ohne eigene Tabellendarstellung).

Tabelle 8 Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer und sonstige Inländerinnen und Inländer nach Herkunftsregion, Geschlecht und Arbeitszeittyp

		Zugewanderte									
		aus EU-Staaten				aus nicht EU-Staaten				übrige Inländer	
		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		Abschluss im Ausland		Abschluss in Deutschland		Abschluss in Deutschland	
Arbeitszeittyp	Geschlecht	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
Vollzeit	männlich	253	90,6	110	91,4	229	83,8	149	90,9	14.437	93,7
	weiblich	110	52,0	52	53,7	84	42,1	56	58,1	7.226	54,8
	Gesamt	363	73,9	162	74,7	313	66,2	206	78,7	21.663	75,8
Teilzeit	männlich	19	6,9	8	7,0	26	9,6	10	6,2	621	4,0
	weiblich	70	32,9	33	34,8	69	34,7	29	29,7	4.541	34,5
	Gesamt	89	18,1	42	19,3	96	20,2	39	14,9	5.162	18,1
geringfügig beschäftigt	männlich	7	2,5	2	1,7	18	6,6	5	3,0	351	2,3
	weiblich	32	15,2	11	11,6	46	23,2	12	12,2	1.414	10,7
	Gesamt	39	8,0	13	6,1	64	13,6	17	6,4	1.765	6,2

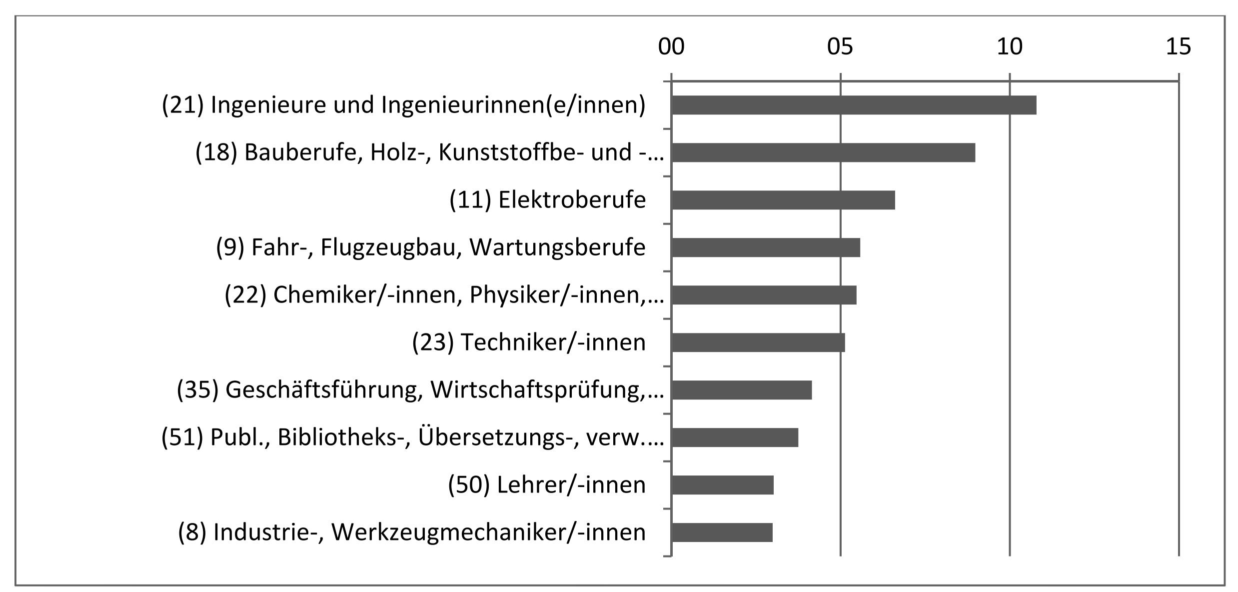
Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

Die hohen Anteile befristeter Arbeitsverträge, geringfügiger Beschäftigung sowie ein stark überdurchschnittlicher Anteil als ungelernte Arbeiterin beziehungsweise Arbeiter beschäftigter Personen lassen auf insgesamt schwierige Arbeitsmarktbedingungen für zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU-Staaten mit einem ausländischen Berufsabschluss schließen. Stellt man darüber hinaus die vergleichsweise niedrigen Erwerbsquoten dieser Bevölkerungsgruppe in Rechnung, wird dieser Befund untermauert.

Die Berufe der zugewanderten ausländischen Fachkräfte aus nicht EU-Staaten mit ausländischem Berufsabschluss

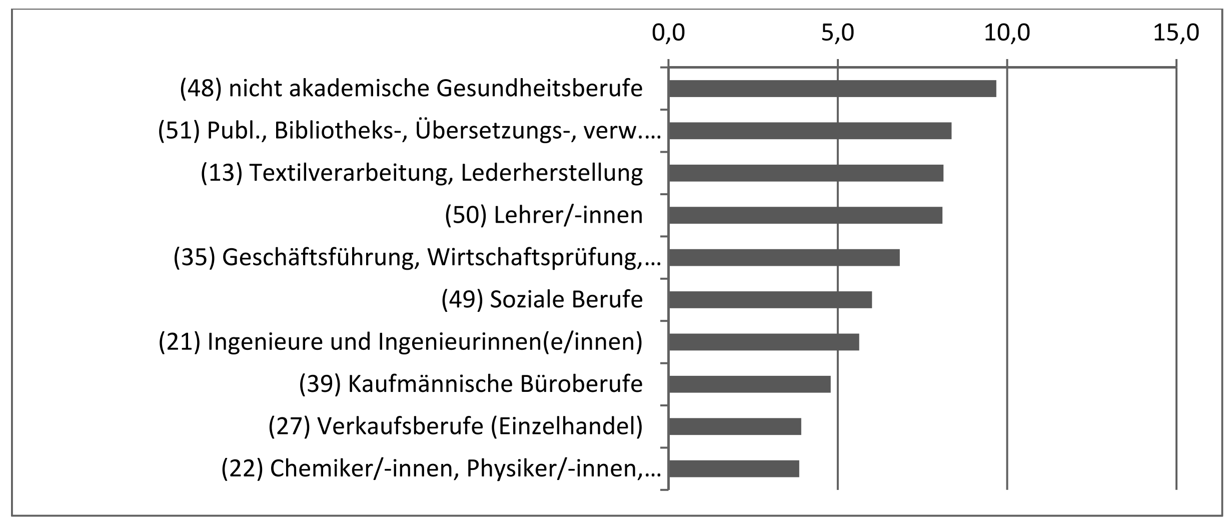
Über den Integrationserfolg auf dem deutschen Arbeitsmarkt entscheiden nicht zuletzt auch die berufsfachlichen Qualifikationen der Zugewanderten. Aus den Abbildungen 14 und 15 geht hervor, dass sich Frauen und Männer hinsichtlich ihrer jeweils im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen sehr deutlich voneinander unterscheiden. Lediglich fünf Berufsfelder sind sowohl in den Top Ten der Männer als auch in den Top Ten der Frauen zu finden. Unter den zehn häufigsten Berufsqualifikationen finden sich bei den Männern viele Fertigungs- und Handwerksberufe. Über 10 Prozent der Männer verfügen über einen Ingenieurberuf und damit über eine hierzulande stark nachgefragte Qualifikation. Mit annähernd 10 Prozent sind unter den Frauen die nicht akademischen Gesundheitsberufe am häufigsten vertreten – ein ebenfalls stark nachgefragtes Berufsfeld auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Abbildung 14 Die zehn häufigsten Berufsfelder unter den im Ausland erworbenen Abschlüssen (Männer)



Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

Abbildung 15 Die zehn häufigsten Berufsfelder unter den im Ausland erworbenen Abschlüssen (Frauen)



Quelle: Berechnungen des BIBB (Mikrozensus 2011).

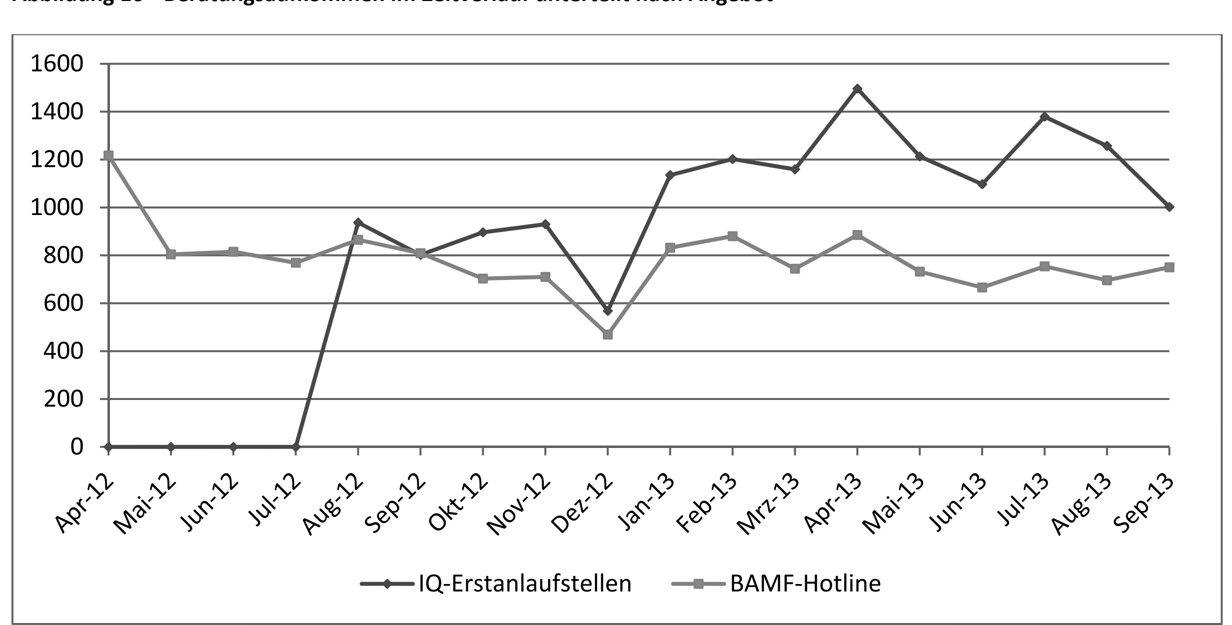
Bei vielen der jeweils häufigsten zehn Berufe sind die zugewanderten Fachkräfte zu einem großen Teil nicht in ihrem angestammten Berufsfeld erwerbstätig. Während im Schnitt fast die Hälfte der erwerbstätigen übrigen Inländerinnen und Inländer in einem Berufsfeld erwerbstätig ist, das ihrer jeweiligen beruflichen Qualifikation entspricht, sind es unter den zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus nicht EU-Staaten mit ausländischem Berufsabschluss weniger als ein Viertel. Unter zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern aus EU-Staaten mit ausländischem Berufsabschluss sind durchschnittlich mehr als ein Drittel in ihrem angestammten Berufsfeld erwerbstätig. Zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer mit einem deutschen Berufsabschluss sind annähernd ebenso häufig wie übrige Inländerinnen und Inländer in einem Berufsfeld erwerbstätig, das ihrer beruflichen Qualifikation entspricht – unabhängig von ihrem Herkunftsland (ohne eigene Tabellendarstellung).

Anhand der dargestellten Mikrozensusauswertungen wurde die Situation zugewanderter Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt für das Berichtsjahr 2011 veranschaulicht. Dabei zeigte sich, dass Zugewanderte aus nicht EU-Staaten mit Abstand am wenigsten auf dem deutschen Arbeitsmarkt integriert sind, wenn sie eine ausländische berufliche Qualifikation vorzuweisen haben. Sie sind insgesamt seltener erwerbstätig, haben häufiger befristete Arbeitsverträge und besetzen oft geringfügige oder Teilzeitstellen. Zudem sind sie selbst mit einer beruflichen Qualifikation sehr häufig in einfachen und helfenden Tätigkeiten beschäftigt. Darüber hinaus sind sie überdurchschnittlich häufig in Berufen erwerbstätig, die nicht ihrer jeweiligen Ausbildung entsprechen. Laut den dargestellten Kennzahlen sind Fachkräfte aus dem EU-Ausland in der Regel deutlich besser in den deutschen Arbeitsmarkt integriert.

3.1.2 Die Beratungsinteressierten aus Sicht der IQ-Beratungsstellen und der BAMF- Anerkennungshotline

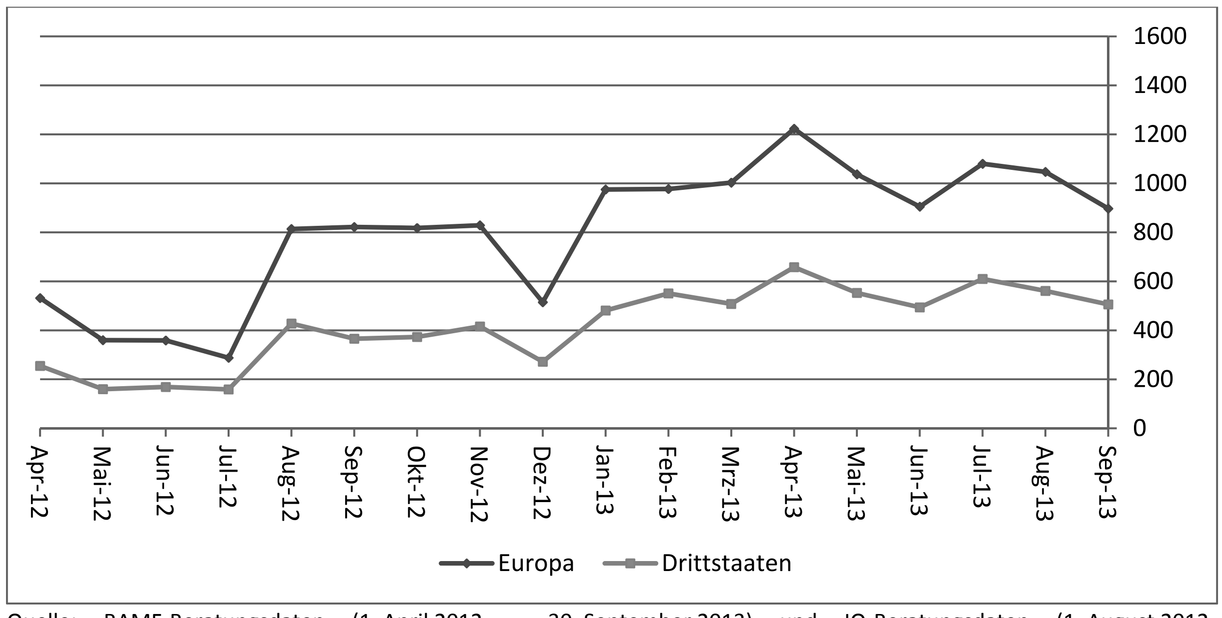
Die vorliegenden Daten der IQ-Beratungsstellen und BAMF-Anerkennungshotline (siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A1) liefern Informationen zu den Beratungsinteressierten, wie etwa der Staatsangehörigkeit und zu welchen Referenzberufen sie beraten werden. Insgesamt liegen Angaben zu 29.174 Beratungsfällen vor. Diese stellen allerdings nur einen Teil des gesamten Beratungsgeschehens dar, da beispielsweise die von den zuständigen Stellen, der Arbeitsverwaltung oder den Migrantenselbstorganisationen durchgeführten Beratungen nicht enthalten sind. Dennoch können die vorliegenden Daten einen Einblick in Struktur und Merkmale der Beratungsinteressierten und potenziellen Antragstellenden liefern.

Abbildung 16 Beratungsaufkommen im Zeitverlauf unterteilt nach Angebot



Quelle: BAMF-Beratungsdaten (1. April 2012 – 30. September 2013) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 – 30. September 2013), Berechnungen des BIBB, n=29.174.

Abbildung 17 Beratungsaufkommen im Zeitverlauf unterteilt nach Staatsangehörigkeit (Europa/Drittstaaten)



Quelle: BAMF-Beratungsdaten (1. April 2012 – 30. September 2013) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 – 30. September 2013), Berechnungen des BIBB, n=29.174.

Abbildung 16 stellt das Beratungsaufkommen der BAMF-Hotline und der IQ-Beratungsstellen im Zeitverlauf dar, Abbildung 17 das Beratungsaufkommen beider Angebote, unterteilt nach europäischen und Drittstaaten, ebenfalls im Zeitverlauf.

Berücksichtigt wurden die Erstberatungen im Berichtszeitraum von April 2012 bis September 2013. Deutlich zu erkennen ist ein Anstieg an Beratungsfällen im April 2013 für IQ-Beratungsstellen sowie für europäische Staatsangehörige. Da sich zu diesem Zeitpunkt das Anerkennungsgesetz gejährt hat, wurde das Gesetz durch eine verstärkte mediale Berichterstattung bekannt gemacht. Das lässt den Schluss zu, dass die verstärkte Berichterstattung einen positiven Effekt auf das Interesse potenzieller Antragstellender hatte und öffentlichkeitswirksame Kampagnen dazu führen können, dass mehr Personen von der Möglichkeit einer Anerkennung ihrer Berufsqualifikation erfahren. Dieser Befund zeigt sich auch an den Nutzungszahlen des Onlineportals „Anerkennung in Deutschland“ (Stand 31. September 2013). Hier ist ebenfalls ein deutlicher Anstieg der Seitenaufrufe im April 2013 (knapp unter 60.000) zu verzeichnen. Das Beratungsaufkommen der BAMF-Hotline bleibt im Zeitverlauf relativ konstant, mit einem deutlichen Abfall im Dezember 2012. Dieser Rückgang ist jedoch grundsätzlicher Natur und zeigt sich ebenso für die IQ-Beratungsstellen als auch für europäische und Drittstaaten sowie für die Nutzungszahlen des Onlineportals „Anerkennung in Deutschland“. Die Gründe hierfür sind in den Feiertagen im Dezember und den damit verbundenen Urlaubszeiten sowohl der Beraterinnen und Berater als auch der Beratungsinteressierten zu suchen. Die leicht abfallenden Beratungszahlen in den Sommermonaten sind vermutlich ebenso auf Urlaubszeiten zurückzuführen.

Auffällig ist der fast parallele Verlauf des Beratungsaufkommens für europäische Staatsbürgerinnen und -bürger sowie Personen aus Drittstaaten. Zwar liegen die Beratungszahlen für die Drittstaatler zu jedem Zeitpunkt unter denen der europäischen Staatsbürgerinnen und -bürger, die Entwicklung des Aufkommens vollzieht sich jedoch in ähnlicher Weise.

Die Altersstruktur der Beratungsinteressierten zeigt, dass rund 32 Prozent[70] dieser Personen 30 Jahre alt oder jünger sind. Ungefähr 72 Prozent sind 40 Jahre alt oder jünger. Das Durchschnittsalter liegt in allen Herkunftsregionen zwischen 30 und 39 Jahren. Mit 30,5 Jahren ist es im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz am niedrigsten, mit 39 Jahren in Ost- und Zentralasien am höchsten. Betrachtet man die Berufsgruppen, so liegt das Alter in allen Gruppen bei Mitte 30. Mit 34,1 Jahren ist es im Berufsbereich „Naturwissenschaft, Geografie und Informatik“ am niedrigsten und mit 37,2 Jahren im Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ am höchsten. Es sind also besonders Personen an der Erstberatung zu einer Anerkennung interessiert, die noch lange erwerbsfähig sein und auf längere Sicht einen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten können.

35 Prozent der Beratungsinteressierten stammen aus einem EU-27 Staat, 9 Prozent aus einem der europäischen Kandidatenländer[71] und ca. 22 Prozent aus dem übrigen Europa[72] und aus dem Europäischen Wirtschaftsraum sowie der Schweiz[73]. Somit sind ca. zwei Drittel der Beratungsinteressierten bei der Erstberatung europäische Staatsbürgerinnen und -bürger. 15 Prozent verfügen über die deutsche Staatsbürgerschaft. Wie bereits in Teil III Kapitel 2 beschrieben, handelt es sich um Personen, die eine ausländische Berufsqualifikation besitzen und bereits eingebürgert wurden. Die weiteren Staatsbürgerschaften verteilen sich wie folgt: Vorderasien (9 Prozent), Süd- und Südostasien (5 Prozent), Südamerika (5 Prozent), Nordafrika (4 Prozent), Ost- und Zentralasien (4 Prozent), Nordamerika (2 Prozent), Westafrika (1 Prozent), Ostafrika (1 Prozent), Mittelamerika und Karibik (<1 Prozent), Zentralafrika (<1 Prozent), Ozeanien (<1 Prozent), südliches Afrika (<1 Prozent)[74].

62 Prozent der Beratungsinteressierten bei den IQ- und BAMF-Beratungsstellen sind weiblich. Fast zwei Drittel dieser Frauen (65 Prozent) lassen sich zu einem Referenzberuf des Berufsbereiches „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ beraten. Die Männer hingegen lassen sich zu 37 Prozent in diesem Bereich beraten und zu 37 Prozent in dem Bereich „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung“. Frauen sind hier nur mit 9 Prozent vertreten.

Der Berufsbereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ ist mit 56 Prozent der in der Beratung zu Berufsabschlüssen am stärksten nachgefragte Bereich. Diese hohe Nachfrage an Beratungen spiegelt sich auch in den hohen Antragszahlen des Gesundheitsbereiches wider (vgl. III-2). Abbildung 18 zeigt die Verteilung der beiden in der Beratung am stärksten vertretenen Berufsbereiche für die Personen mit einem Berufsabschluss. Es zeigt sich, dass die beiden Berufsbereiche mindestens die Hälfte der Beratungsfälle für jeden Ausbildungsstaat ausmachen.

---

[70] Alle hier aufgeführten Prozentwerte wurden gerundet. Daher kann es in Grafiken etc. dazu kommen, dass eine Kategorie mehr als 100 Prozent aufweist.

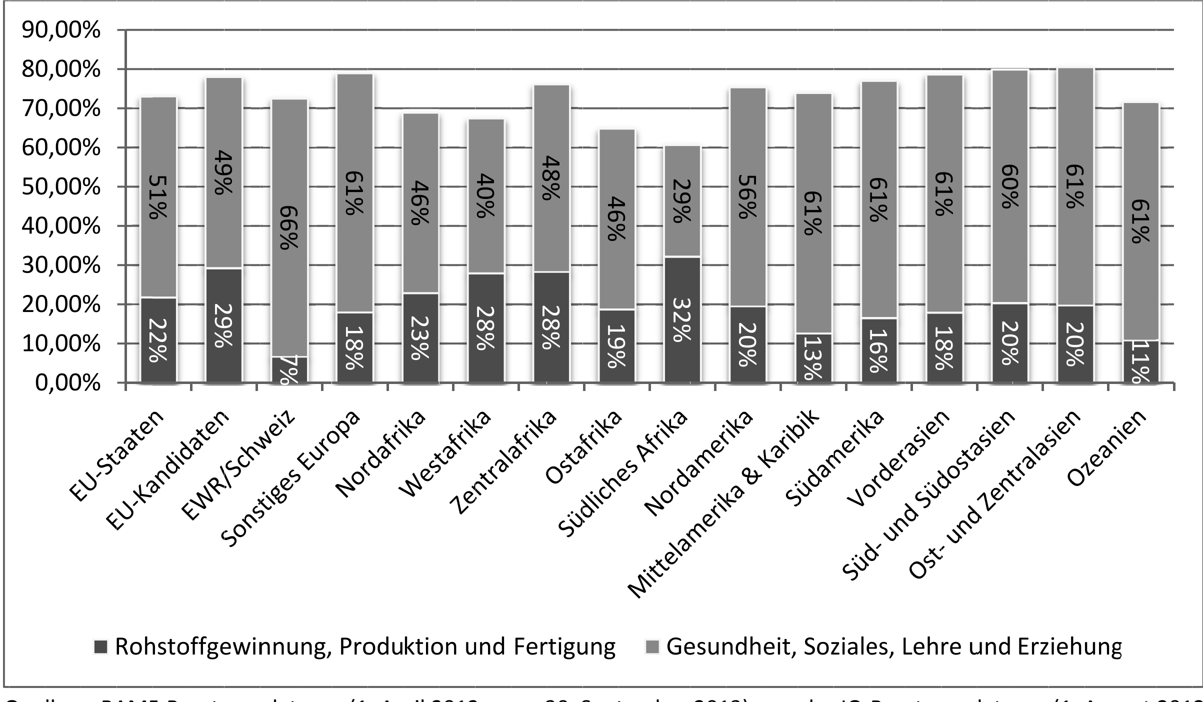
[71] Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Türkei.

[72] Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Moldau, Russische Föderation, Serbien, Ukraine, Belarus, Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt.

[73] Island, Liechtenstein und Norwegen.

[74] Unterteilung der Regionen nach Destatis Fachserie und Liste der geografischen Regionen der Vereinten Nationen.

Abbildung 18 Beratungsaufkommen nach Erwerbsland des Abschlusses (geografische Regionen der UN) und Berufsbereich



Quelle: BAMF-Beratungsdaten (1. April 2012 – 30. September 2013) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 – 30. September 2013), Berechnungen des BIBB, n=9.970.

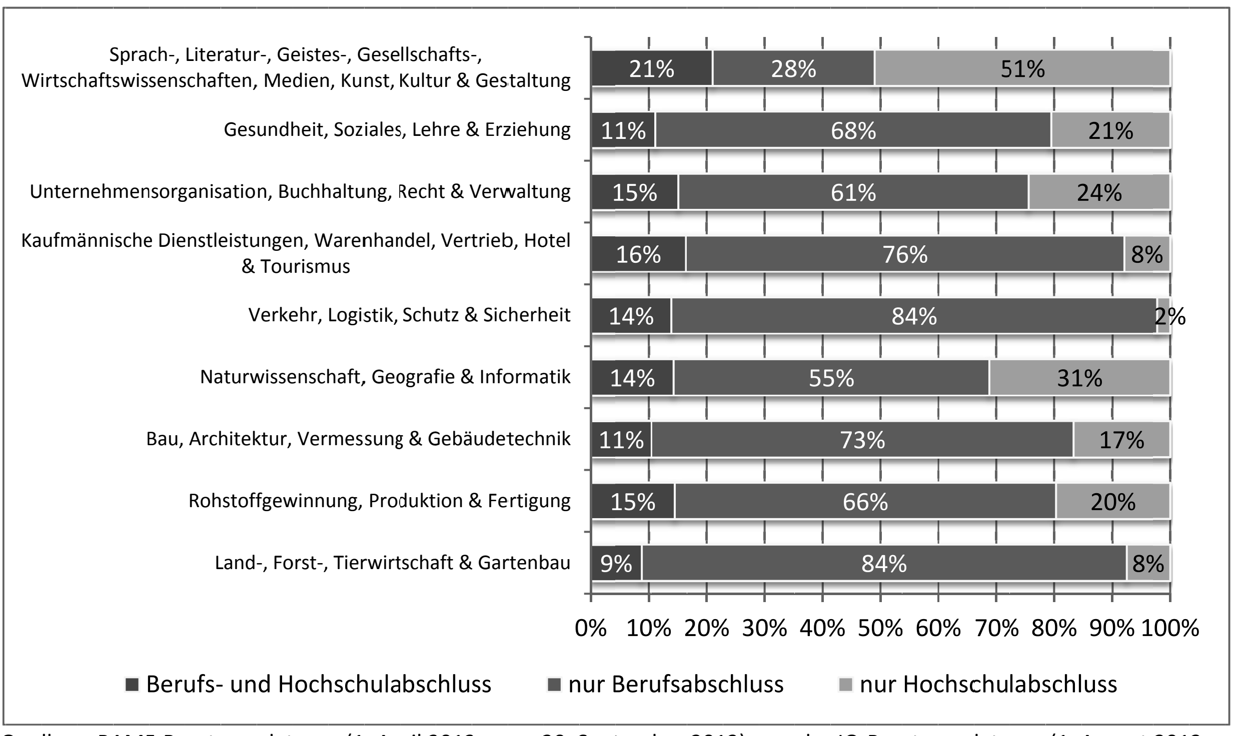
Betrachtet man die Personen mit einem Hochschulabschluss, so zeigt sich bezüglich der Berufsbereiche ein differenzierteres Bild. Der Berufsbereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung" ist mit ca. 52 Prozent zwar auch hier am stärksten vertreten, jedoch gilt dies nicht für alle Berufserwerbsregionen, so zum Beispiel nicht für Hochschulabschlüsse aus Zentralafrika und Ostafrika, die ausschließlich in die Berufsbereiche „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung" sowie „Naturwissenschaft, Geografie und Informatik" fallen. Auch 100 Prozent der Beratungsinteressierten mit einem Hochschulabschluss aus Mittelamerika und der Karibik lassen sich zu einem Referenzberuf aus diesem Berufsbereich beraten.

Die häufigsten Staatsangehörigkeiten im Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung" sind (in absteigender Reihenfolge): deutsch (16 Prozent), russisch (10 Prozent), polnisch (8 Prozent), ukrainisch (5 Prozent), türkisch (5 Prozent), rumänisch (4 Prozent), spanisch (3 Prozent), griechisch (2 Prozent), ungarisch (2 Prozent), syrisch (2 Prozent) und indisch (2 Prozent). Im Bereich „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung" sind die am stärksten vertretenen Staatsangehörigkeiten: deutsch (14 Prozent), polnisch (9 Prozent), türkisch (9 Prozent), russisch (8 Prozent), rumänisch (6 Prozent), ukrainisch (4 Prozent), spanisch (4 Prozent), griechisch (3 Prozent), iranisch (3 Prozent), indisch (3 Prozent) sowie bulgarisch (2 Prozent).

Abbildung 19 zeigt die Verteilung der Abschlussarten in den Berufsbereichen. In den beiden häufigsten Bereichen „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung" und „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung" sind Personen mit lediglich einem Berufsabschluss mit 68 Prozent beziehungsweise 66 Prozent vertreten. In allen Berufsbereichen sind Personen mit ausschließlich einem Berufsabschluss am stärksten in der Beratung vertreten, außer in dem Bereich „Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesell-

schafts- und Wirtschaftswissenschaften, Medien, Kunst, Kultur und Gestaltung“, in welchem sich am häufigsten Personen mit ausschließlich einem Hochschulabschluss beraten lassen.

Abbildung 19 Beratungsaufkommen nach Art des Abschlusses und Berufsbereich



Quelle: BAMF-Beratungsdaten (1. April 2012 – 30. September 2013) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 – 30. September 2013), Berechnungen des BIBB, n=18.876.

Bei den Referenzberufen, die in der Erstberatung am häufigsten identifiziert werden, sind Unterschiede zwischen Beratungsinteressierten mit Wohnsitz in Deutschland und jenen mit Wohnsitz im Ausland erkennbar. Nahezu 88 Prozent der Beratungsinteressierten in den IQ-Beratungsstellen und BAMF-Hotline haben ihren Wohnsitz in Deutschland, wodurch auch die für diese Personen identifizierten „Top Ten Berufe“ stärker ins Gewicht fallen. Auch bei den Nutzerzahlen des Portals „Anerkennung in Deutschland“ (Stichtag 30. September 2013) zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Zugriffe aus Deutschland erfolgt. Durchschnittlich 43 Prozent der Zugriffe auf das Portal werden aus dem Ausland, im Besondern aus den folgenden Ländern vorgenommen (nach Häufigkeit der Zugriffe in absteigender Reihenfolge): die Russische Föderation, die USA, Spanien, Polen, Niederlande, Großbritannien, Indien, Türkei und Italien. Die Verteilung der zehn häufigsten Berufe[75] in der Erstberatung ist in Tabelle 9 ersichtlich. Die Top Ten Berufe der Personen mit Wohnsitz im Ausland machen insgesamt 68 Prozent aller für diese Gruppe identifizierten Referenzberufe aus. Die „Top Ten Berufe“ der Personen mit Wohnsitz in Deutschland hingegen machen nur 48 Prozent aller Referenzberufe dieser Personengruppe aus. Die restlichen Berufe verteilen sich dann mit Anteilen von 1,5 Prozent oder geringer auf ca. 350 weitere Berufe. Sechs von zehn der häufigsten Referenzberufe der Personen mit Wohnsitz in Deutschland entfallen auf den Berufsbereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“, bei den Personen mit Wohnsitz im Ausland sind es sogar sieben von zehn.

[75] Berücksichtigt werden sowohl landesrechtlich als auch bundesrechtlich geregelte Berufe.

Tabelle 9 Die zehn häufigsten Referenzberufe in der Beratung von IQ und BAMF-Hotline (für Personen mit Wohnsitz in Deutschland und im Ausland)

Wohnsitz in Deutschland	in %	Wohnsitz im Ausland	in %
Lehrerin und Lehrer	23,6	Ärztin und Arzt	25,0
Gesundheits- und Krankenpflegerin und Gesundheits- und Krankenpfleger	20,0	Gesundheits- und Krankenpflegerin und Gesundheits- und Krankenpfleger	19,9
Erzieherin und Erzieher, Staatlich anerkannte Erzieherin und Staatlich anerkannte Erzieher	15,1	Ingenieurin und Ingenieur	18,5
Ingenieurin und Ingenieur	10,8	Lehrerin und Lehrer	9,3
Ärztin und Arzt	7,3	Zahnärztin und Zahnarzt	7,5
Betriebswirtin und Betriebswirt	5,8	Physiotherapeutin, Krankengymnastin und Physiotherapeut, Krankengymnast	4,8
Bürokauffrau und Bürokaufmann	5,7	Erzieherin und Erzieher Staatlich anerkannte Erzieherin und Staatlich anerkannte Erzieher	4,4
Sozialpädagogin und Sozialpädagoge	4,3	Betriebswirtin und Betriebswirt	4,0
Elektronikerin und Elektroniker	4,0	Informatikerin und Informatiker	3,6
Friseurin und Friseur	3,3	Apothekerin und Apotheker	2,8

Quelle: BAMF-Beratungsdaten (1. April 2012 – 30. September 2013) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 – 30. September 2013), Berechnungen des BIBB, n=7.082.

Das Portal „Anerkennung in Deutschland“ unterscheidet nach Zugriffen auf Berufsprofile in deutscher und englischer Sprache. Viele der Berufe, die unter die zehn häufigsten bei der Erstberatung fallen, sind auch bei den Zugriffszahlen des Portals die häufigsten.

So sind unter den in Deutsch aufgerufenen Berufsprofilen (in nach Häufigkeit absteigender Reihenfolge) die am häufigsten aufgerufenen Berufsprofile die folgenden: Lehrerin und Lehrer (21 Prozent), Ärztin und Arzt (16 Prozent), Ingenieurin und Ingenieur (15 Prozent), Gesundheits- und Krankenpflegerin sowie Gesundheits- und Krankenpfleger (13 Prozent), Erzieherin und Erzieher (10 Prozent), Betriebswirtin und Betriebswirt (6 Prozent), Sozialpädagogin und Sozialpädagoge (5 Prozent), Psychologin und Psychologe (4 Prozent), Zahnärztin und Zahnarzt (4 Prozent), Informatikerin und Informatiker(4 Prozent), Altenpflegerin und Altenpfleger (4 Prozent). Die Zugriffshäufigkeit der in Englisch aufgerufenen Berufsprofile unterscheidet sich etwas. Hier ist die Reihenfolge wie folgt: Engineer (32 Prozent), Medical Practitioner (16 Prozent), Teacher (8 Prozent), Information Technology Specialist (7 Prozent), Dentist (6 Prozent), General Practitioner (6 Prozent), Consulting Engineer (6 Prozent), Registered General Nurse (5 Prozent), Pharmacist (5 Prozent), Computer Scientist (4 Prozent), Architect (4 Prozent).

69 Prozent der Beratungsinteressierten, über die diese Angaben vorliegen (n=7.811), verfügen über Berufserfahrung im Ausland, nur 16 Prozent verfügen über Berufserfahrung in Deutschland. Mit im Schnitt 4,2 Jahren Berufserfahrung im Ausland liegt der Wert höher als bei der durchschnittlichen Berufserfahrung in Deutschland mit 3,3 Jahren. Ungefähr ein Fünftel der Personen (19 Prozent) verfügt sowohl über Berufserfahrung im Ausland als auch in Deutschland.

68 Prozent der Beratungsinteressierten (n=8.891) sind zum Zeitpunkt der Erstberatung erwerbslos beziehungsweise arbeitssuchend. Hierunter fallen Personen, die entweder als nicht erwerbstätig, als arbeitssuchend ohne Leistungsbezug, als arbeitslos im SGBII- oder SGBIII-Leistungsbezug[76], im Ausland arbeitssuchend oder als arbeitslos im Asylbewerberleistungsbezug erfasst wurden. Fast die Hälfte dieser Personen (45 Prozent) bezieht Leistungen nach dem zweiten Sozialgesetzbuch (SGBII). Personen, die erst seit ein bis zwei Jahren in Deutschland leben sind in 52 Prozent der Fälle erwerbslos. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer sinkt zwar der Anteil derjenigen, die erwerbslos sind, allerdings zeigt sich, dass die Anteile der Personen im SGBII-Leistungsbezug stabil zwischen 30 und 40 Prozent liegen. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer nehmen jedoch auch die Anteile der beitragspflichtig Beschäftigten ohne ergänzenden SGBII-Bezug zu. Sind es bei den Personen, die ein bis zwei Jahre in Deutschland leben lediglich 9 Prozent, so sind von den Personen, die zwischen 15 und 25 Jahre in Deutschland leben, 26 Prozent beitragspflichtig beschäftigt. Bei den Personen, die länger als 25 Jahre in Deutschland leben, sinkt der Wert auf 20 Prozent. Betrachtet man die Erwerbssituation zum Zeitpunkt der Erstberatung unterteilt nach Staatsangehörigkeit zu EU oder Drittstaaten, so fällt auf, dass die Anteile an Erwerbslosigkeit unter den Beratungsinteressierten mit einer Staatsangehörigkeit aus Drittstaaten mit 25 Prozent gegenüber denen mit einer Staatsangehörigkeit aus den EU-Staaten mit 22 Prozent etwas höher sind. Ist also ca. jeder vierte Staatsbürger eines Drittstaates, der bei den Beratungsstellen beraten wird, erwerbslos beziehungsweise arbeitssuchend, trifft dies nur auf jeden fünften EU-Bürger zu. Beitragspflichtig beschäftigt sind 7 Prozent der europäischen Staatsbürgerinnen und -bürger gegenüber 2 Prozent der Staatsbürgerinnen und -bürger aus Drittstaaten. Die Erwerbssituation von beratungsinteressierten Drittstaatlern scheint also etwas schlechter zu sein als die Erwerbssituation von europäischen Staatsbürgerinnen und -bürgern (vgl. III-3.1.1).

Mehr als die Hälfte der Beratungsinteressierten (52 Prozent), für die Angaben zur Aufenthaltsdauer vorliegen (n=15.955), sind 5 Jahre oder weniger in Deutschland. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer liegt bei 7,3 Jahren. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer konnte das Beratungsgespräch auf Deutsch geführt werden. Dies trifft in 88 Prozent der Beratungsfälle zu. 72 Prozent der Beratungsinteressierten, für die eine solche Angabe vorliegt (n=17.118), verfügen über ein Zertifikat, das ihnen deutsche Sprachkenntnisse bescheinigt, darunter 93 Prozent mit Wohnsitz in Deutschland und nur 6 Prozent mit Wohnsitz im Ausland. Das legt die Vermutung nahe, dass die betroffenen Personen, die zum Beratungszeitpunkt schon in Deutschland lebten, bereits vor der Erstberatung an entsprechenden Angeboten zur Sprachförderung teilgenommen haben. Auffällig ist, dass mehr Personen mit Berufsabschluss (64 Prozent) ein solches Zertifikat besitzen als Personen mit Hochschulabschluss (22 Prozent) oder Personen mit beiden Abschlüssen (14 Prozent). Ebenso fällt auf, dass ca. ein Drittel der Personen (31 Prozent) mit einem solchen Zertifikat erst ein bis zwei Jahre in Deutschland lebten.

---

[76] SGBII-Leistungsbezug beinhaltet das Arbeitslosengeld II, Sozialleistungen sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe. Sie orientieren sich nicht am früheren Erwerbseinkommen des Arbeitsuchenden, sondern an den Bedarfen der Leistungsberechtigten. SGBIII-Leistungsbezug beinhaltet das Arbeitslosengeld, das bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit gezahlt wird und berechnet sich auf Grundlage des früheren Erwerbseinkommens.

Abbildung 20 Verteilung der Abschlussarten der Beratungsinteressierten nach Regionen (geografische Regionen der UN)

Region	Berufs- und Hochschulabschluss	nur Berufsabschluss	nur Hochschulabschluss
Gesamt	14%	61%	25%
Ozeanien	8%	87%	5%
Ost- und Zentralasien	16%	57%	27%
Süd- und Südostasien	12%	66%	22%
Vorderasien	17%	50%	33%
Südamerika	10%	64%	26%
Mittelamerika und Karibik	12%	58%	30%
Nordamerika	9%	65%	27%
Südliches Afrika	17%	58%	25%
Ostafrika	16%	64%	20%
Zentralafrika	9%	66%	25%
Westafrika	16%	58%	26%
Nordafrika	10%	65%	25%
Sonstiges Europa	17%	56%	27%
Europäischer Wirtschaftsraum/Schweiz	5%	91%	4%
EU-Kandidatenländer	12%	72%	16%
EU-Staaten	14%	63%	23%

Quelle: BAMF-Beratungsdaten (1. April 2012 – 30. September 2013) und IQ-Beratungsdaten (1. August 2012 – 30. September 2013), Berechnungen des BIBB, n=21.915.

Für 75 Prozent der Beratungsinteressierten (n=21.915) liegen Angaben zur Art des Berufsabschlusses und der Staatsangehörigkeit vor. Abbildung 20 stellt hierfür die Verteilung der Abschlussarten in den einzelnen Regionen dar. Die Mehrheit der Beratungsinteressierten (61 Prozent) verfügt ausschließlich über einen Berufsabschluss, 25 Prozent ausschließlich über einen Hochschulabschluss und ca. 14 Prozent über beide Abschlüsse. Die Personen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum und aus Ozeanien stellen hier Ausnahmen dar, da sie mit 91 Prozent beziehungsweise 87 Prozent ausschließlich einen Berufsabschluss besitzen. Die Anteile der Personen mit beiden Abschlussarten liegen in allen Regionen bei beziehungsweise unter 17 Prozent.

Mit einer durchschnittlichen Ausbildungsdauer bei einem Berufsabschluss von 3,6 Jahren sind die betroffenen Personen kürzer in Ausbildung als jene mit einem Hochschulabschluss, bei denen die durchschnittliche Ausbildungsdauer 4,5 Jahre beträgt.

Die IQ-Beratungsstellen, sowie die BAMF-Hotline haben im Zeitraum von April 2012 beziehungsweise August 2012 bis September 2013 insgesamt **29.174 Beratungen** durchgeführt.
Auf Grundlage der vorliegenden Daten, lassen sich die typischen Beratungsinteressierten wie folgt beschreiben: Sie sind in der Regel Mitte 30 und stammen aus einem der EU-27 Staaten, leben aber im Schnitt bereits seit ca. 7 Jahren in Deutschland[77]. Sie verfügen über einen Berufsabschluss aus dem Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ oder „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung“ und sprechen gut genug Deutsch, um die Erstberatung in dieser Sprache durchführen zu können. Sie haben bereits Berufserfahrung im Ausland sammeln können, unterliegen aber dennoch dem Risiko, in Deutschland erwerbslos beziehungsweise arbeitssuchend zu sein.

3.2 Information und Beratung

3.2.1 Wege der Anerkennung und Beratungsansätze

Ziel dieses Abschnitts ist zum einen, das Beratungsangebot der Erstanlaufstellen und der zuständigen Stellen im Rahmen des Anerkennungsgesetzes näher zu beleuchten. Zum anderen soll skizziert werden, welche Möglichkeiten sich aus Sicht der beratenden Stellen für Anerkennungsinteressierte ergeben können.

Zunächst wird die Rolle der Beratung im Vorfeld der Antragstellung aus Sicht der Erstanlaufstellen und der zuständigen Stellen dargestellt. Die Beraterinnen und Berater in diesen Einrichtungen geben Anerkennungsinteressierten eine erste Orientierung. Sie helfen insbesondere bei der Suche nach der für ein Anliegen richtigen zuständigen Stelle, informieren über das Anerkennungsverfahren und unterstützen im Vorfeld der Antragstellung.

Aus der Perspektive der Anerkennungsinteressierten ergeben sich mehrere Wege bis zur Antragstellung, auf denen sie entweder Informationsangebote oder Beratungsangebote sowie eine Kombination aus Information und Beratung nutzen können (vgl. Abbildung 21).

So können sie auf ein breites Spektrum an Informationsangeboten zugreifen, zu dem beispielsweise das Portal „Anerkennung in Deutschland“, die Homepage des IQ-Netzwerks, die Datenbank anabin oder die Informationsangebote der jeweils zuständigen Stellen und anderer Beratungseinrichtungen gehören. Darüber hinaus steht ihnen eine Vielzahl von Institutionen zur Verfügung, welche relevante Informationen und Hilfestellungen im Vorfeld der Beantragung geben können (siehe II-2). Bei der Beratung zum Anerkennungsgesetz werden zwei Angebotsarten unterschieden: Neben den „Erstanlaufstellen“, die grundlegende Informationen und Beratungen zum Anerkennungsgesetz liefern, bieten die zuständigen Stellen eine sogenannte Einstiegsberatung in das Anerkennungsverfahren an.

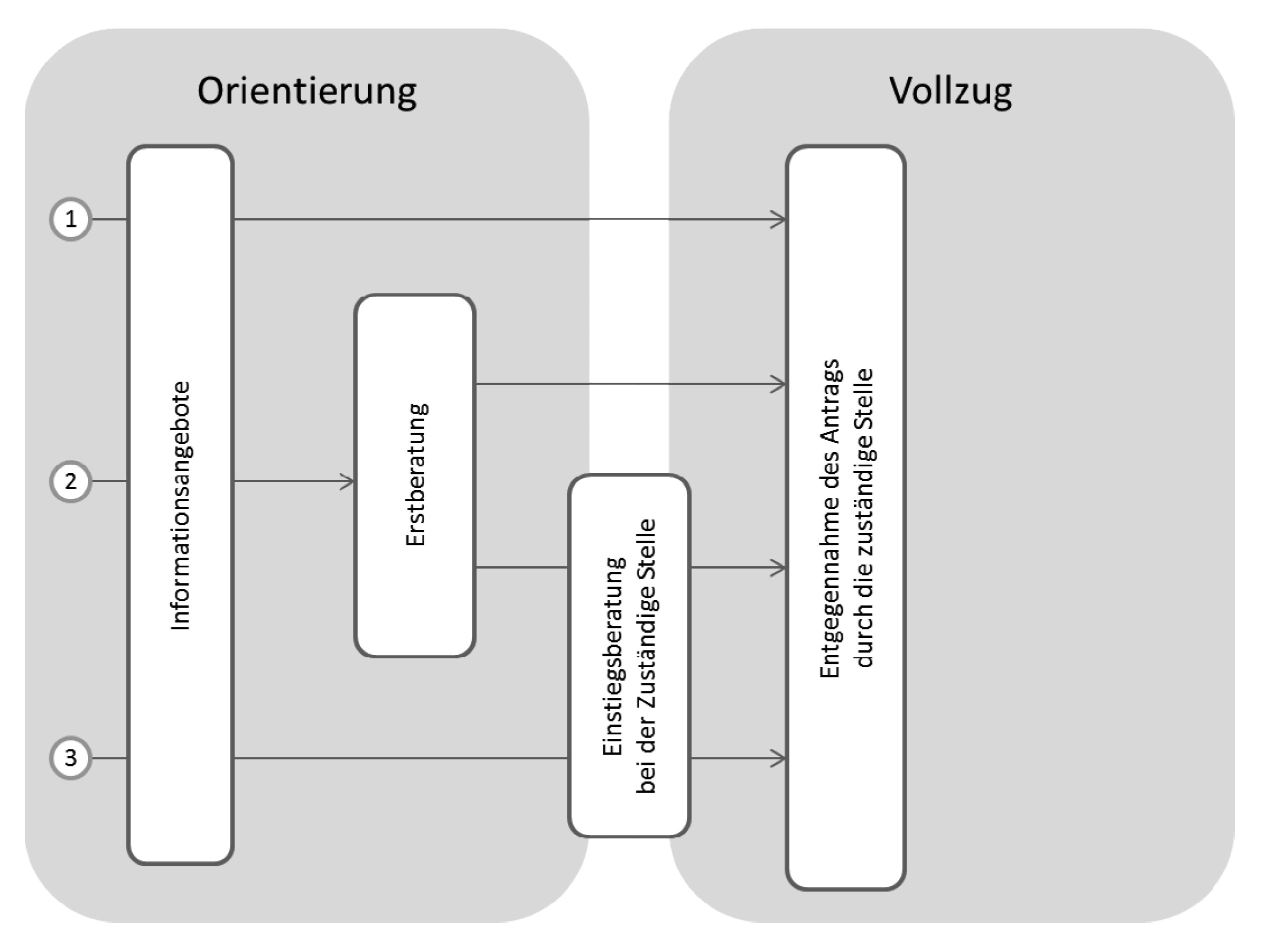
(1) Allgemein zugängliche Informationen

Grundsätzlich ist es für Anerkennungsinteressierte möglich, einen Antrag auf Prüfung der Gleichwertigkeit ihres im Ausland erworbenen Abschlusses ohne vorausgehende Beratung bei der zuständigen Stelle

[77] Etwa ein Drittel der Beratungsinteressierten lebt seit weniger als 2 Jahren in Deutschland. Insgesamt 52 Prozent lebt bis zu fünf Jahre in Deutschland.

einzureichen. Die Antragstellung ohne vorangegangene Beratung wird durch die entwickelten Informationsportale unterstützt. Interessierten stehen somit alle notwendigen Informationen über gesetzliche Grundlagen, Berufe, zuständige Stellen und das Verfahren öffentlich zur Verfügung.

Abbildung 21 Beratung im Vorfeld der Antragstellung



Quelle: In Anlehnung an WHKT-Einstiegsberatung, Darstellung und Ergänzungen des BIBB.

(2) Erstanlaufstellen

Die Erstanlaufstellen, insbesondere die Beratungsstellen des IQ-Förderprogramms sowie IQ-externe Beratungsstellen und die BAMF-Hotline oder auch die ZAB, bieten Anerkennungsinteressierten Grundinformationen im Sinne einer Erstberatung. Über die Information und Beratung zu grundlegenden Fragen hinsichtlich des Anerkennungsgesetzes hinaus führen sie eine „Verweisberatung“ durch. Die Funktion einer Verweisberatung besteht darin, die Anerkennungsinteressierten in Bezug auf ihr Anliegen zur richtigen zuständigen Stelle zu leiten, wo der Antrag entweder direkt gestellt oder eine weitere, vertiefende Beratung in Anspruch genommen werden kann.

(3) Einstiegsberatung

Die zuständigen Stellen bieten überwiegend im Vorfeld der Antragstellung eine eigene Einstiegsberatung für Anerkennungsinteressierte an. Diese Beratung resultiert nicht zuletzt aus der gesetzlichen

Aufgabe zur Beratung der zuständigen Stellen im Verwaltungsverfahren (§ 25 VwVfG). Im Handwerksbereich sind die Vor-Ort-Kammern für die Beratung und die Gleichwertigkeitsprüfung verantwortlich. Im IHK-Bereich bieten die Vor-Ort-Kammern die Einstiegsberatung an. Die Gleichwertigkeitsprüfung obliegt zentral der IHK-FOSA[78]. Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe sind die entsprechenden Länderbehörden für die Beratung und die Gleichwertigkeitsprüfung zuständig. Ziel der Einstiegsberatung ist es, Anerkennungsinteressierte im Vorfeld der Antragstellung über das Anerkennungsverfahren, die rechtlichen Grundlagen und die Anforderungen, beispielsweise hinsichtlich der zu erbringenden Unterlagen, zu informieren. Es sollen passgenaue Hilfestellungen gegeben werden, um eine möglichst erfolgreiche Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen zu gewährleisten.

Idealerweise ergänzen sich Erstberatung und Einstiegsberatung in der Form, als dass die Erstberatung den Anerkennungsinteressierten eine grundlegende Orientierung hinsichtlich ihres Anliegens liefert, das Anerkennungsverfahren erläutert und an die richtige zuständige Stelle verweist. Die Einstiegsberatung kann daran anschließen und eine vertiefende, fallbezogene Beratung anbieten und die Anerkennungsinteressierten bei der Antragstellung unterstützen.

Vor dem Hintergrund des bis hierhin skizzierten, vielfältigen Beratungsangebots wird im folgenden Abschnitt der Frage nachgegangen, welche Informations- und/oder Beratungsangebote Anerkennungsinteressierte im Vorfeld der Antragstellung tatsächlich nutzen.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Beratungsansätzen von Erstanlaufstellen und zuständigen Stellen

Zunächst sollen die Beratungsansätze von Erstanlaufstellen und zuständigen Stellen skizziert und anschließend Gemeinsamkeiten beziehungsweise Unterschiede in Bezug auf Form und Umfang der Beratung dargestellt werden.

Das Beratungsangebot der Erstanlaufstellen wird in einen Mindeststandard („MUST“) und ein weiterführendes Angebot („ADD-ON“) unterschieden. Vom Selbstverständnis ist die Erstberatung als eine Verweisberatung angelegt; das heißt im Rahmen der Beratung soll die richtige zuständige Stelle identifiziert werden, an die sich die Anerkennungsinteressierten mit ihrem Anliegen wenden können.

Die Einstiegsberatung bei den zuständigen Stellen ist als eine individuelle, verfahrensvorbereitende Beratung angelegt. Im Rahmen ihrer Betreuungs- und Fürsorgepflicht im Verwaltungsverfahren müssen die zuständigen Stellen eine Beratung hinsichtlich der Antragsstellung und des Verfahrens gewährleisten (§ 25 VwVfG).

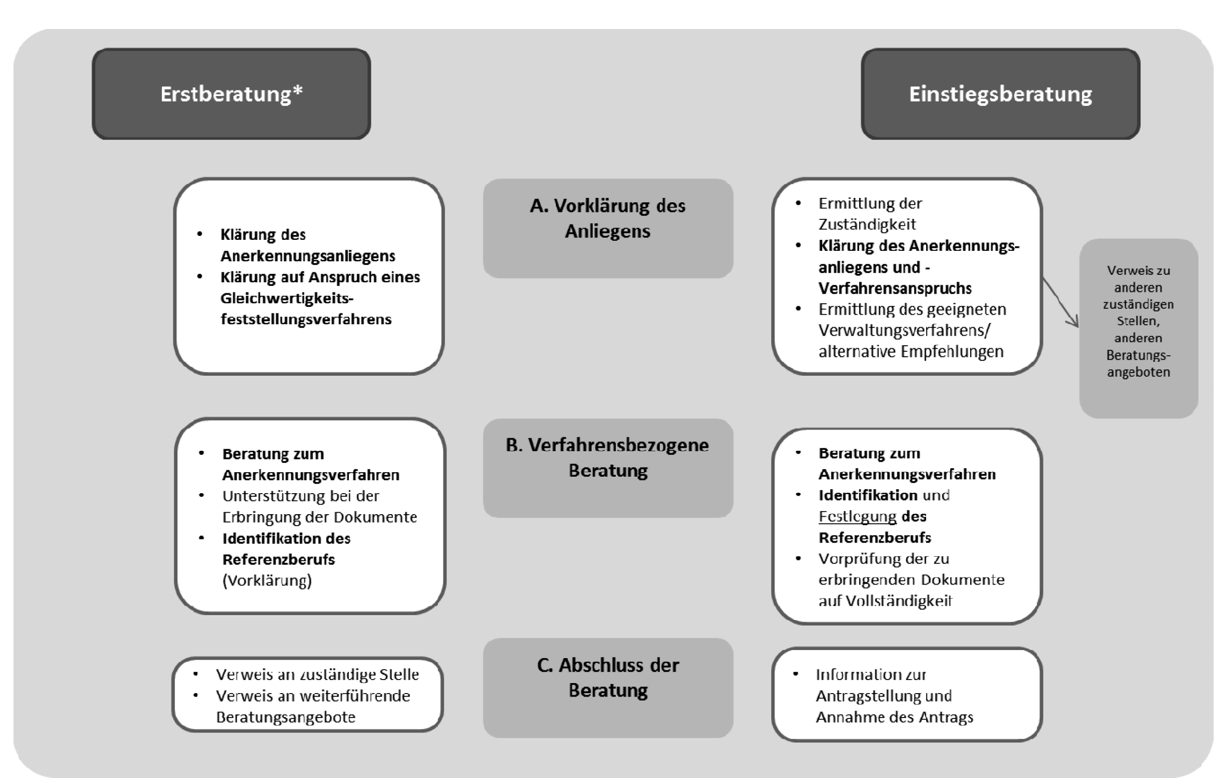
Die Beratungsansätze der Erstanlaufstellen und der zuständigen Stellen können anhand eines typischen Beratungsablaufs beschrieben werden: Zunächst findet bei beiden Beratungsinstitutionen eine Vorklärung des Anliegens der Anerkennungsinteressierten statt; darauf folgt eine verfahrensbezogene Beratung. Der Abschluss der Beratung beinhaltet eine Planung der nächsten Schritte der Anerkennungsinteressierten mit dem Ziel, einen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung zu stellen (siehe Abbildung 22).

[78] In Wuppertal, Hannover und Braunschweig sind die Vor-Ort-Kammern für die Einstiegsberatung und die Gleichwertigkeitsprüfung zuständig.

Die Beratungsansätze sind in zwei zentralen Dokumenten beschrieben, die für die nachfolgende Darstellung ausgewertet wurden. Die Beratung im Rahmen der Erstanlaufstellen sowie die Abgrenzung zu anderen Beratungsinstitutionen werden im sogenannten Schnittstellenpapier des IQ-Netzwerks skizziert. Im Rahmen des Projekts Prototyping [79] wurde ein Leitfaden für die zuständigen Stellen – mit Fokus auf die Beratung im Kammerbereich – angefertigt, welcher als Grundlage für die Einstiegsberatung dient (vgl. Westdeutscher Handwerkskammertag 2012).

Darüber hinaus wurden vom Projekt Anerkennungsmonitoring Interviews mit Beraterinnen und Beratern der Erstanlaufstellen und der zuständigen Stellen durchgeführt mit dem Ziel, die Beratungspraxis aus der Perspektive der Beraterinnen und Berater näher zu beleuchten sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Beratungsansätzen darzustellen.

Abbildung 22 Typischer Beratungsablauf und Beratungsansätze bei der Erstberatung und bei der Einstiegsberatung (hier: Kammerbereich)



Quelle: In Anlehnung an WHKT-Leitfaden und IQ-Schnittstellenpapier, Darstellung des BIBB.
* Der dargestellte Beratungsablauf bei der Erstberatung bezieht sich hier auf den obligatorischen Teil („MUST“).

A. Vorklärung des Anliegens

Zunächst wird im Rahmen der Erstberatung und im Rahmen der Einstiegsberatung bei den zuständigen Stellen erörtert, welche Ziele die Anerkennungsinteressierten beruflich anstreben und welche Vorstellung sie von ihrem zukünftigen Erwerbsleben haben[80]. Grundsätzlich geht es sowohl im Rahmen der

---

[79] Siehe dazu Info-Kasten in Teil II Abschnitt 2.2.

[80] Hier und im Folgenden werden die Ergebnisse nach der Beratung bei den Erstanlaufstellen und den zuständigen Stellen dargestellt. Dort, wo Gemeinsamkeiten festgestellt wurden, wird das Beratungsangebot der Erstanlaufstellen und der zuständigen Stellen nicht explizit differenziert. Unterschiede werden getrennt dargestellt. Innerhalb der zuständigen Stellen werden der Kammerbereich und die zuständigen Stellen im Ländervollzug (in der Regel die Regierungspräsidien) differen-

Erstberatung als auch im Rahmen der Einstiegsberatung um Fragen der erfolgreichen Verwertung der vorhandenen Qualifikationen und der Integration in den Arbeitsmarkt. Je nachdem, welche Ziele erreicht werden sollen, wird mit den Anerkennungsinteressierten erörtert, ob eine Anerkennung nach BQFG oder den entsprechenden Fachgesetzen das zielführende Verfahren ist.

Nach Aussage der Beraterinnen und Berater der Erstanlaufstellen sowie der zuständigen Stellen kommen die meisten Anerkennungsinteressierten mit klaren Zielen in die Beratung: Ihnen gehe es um einen beruflichen Erst- beziehungsweise Wiedereinstieg oder um die Verbesserung ihrer aktuellen beruflichen Situation (zum Beispiel Festvertrag, bessere tarifliche Einstufung, Weiterbildung, Selbstständigkeit).

Viele Anerkennungsinteressierte suchen in der Prüfung ihres im Ausland erworbenen Abschlusses auch eine persönliche Anerkennung ihrer Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten. Das Motiv liege in einer Bestätigung ihrer Fähigkeiten begründet und diene auch der Steigerung des Selbstwertgefühls.

Die Beratung bei den Erstanlaufstellen deckt die gesamte Bandbreite an Anerkennungsverfahren ab. Sie umfasst, neben der gesamten Palette an reglementierten und nicht reglementierten Berufen nach Bundesrecht, auch Berufe, die in Länderzuständigkeit liegen beziehungsweise die im Rahmen der jeweiligen Ländergesetzgebung geregelt sind, sowie Anerkennungsmöglichkeiten im schulischen und akademischen Bereich. Im Rahmen der Erstberatung müsse demnach zunächst geklärt werden, inwieweit das Anstreben eines Anerkennungsverfahrens für das jeweilige Anliegen zielführend sein könnte.

Zunächst wird im Rahmen der Vorklärung bei der Erstberatung und bei der Einstiegsberatung geprüft, ob die Anerkennungsinteressierten die Voraussetzungen für ein Anerkennungsverfahren erfüllen, das heißt ob sie eine im Ausland erworbene Berufsqualifikationen haben; dies ist eine der zentralen Antragsvoraussetzungen für eine Gleichwertigkeitsprüfung. Nicht ausreichend sind berufliche Qualifikationen, die vom Umfang und Inhalt her nicht einer Berufsausbildung entsprechen. Die Beraterinnen und Berater benennen hier beispielsweise Zertifikate, die im Rahmen von Weiterbildungslehrgängen erworben wurden und nicht einem anerkannten Abschluss entsprechen. Des Weiteren sind auch angelernte Arbeitskräfte oder Ungelernte mit Berufserfahrung nicht antragsberechtigt (siehe III-3.3).

Bei der Einstiegsberatung der zuständigen Stellen muss im Rahmen einer Vorklärung ermittelt werden, ob das Anliegen der Anerkennungsinteressierten in den eigenen Zuständigkeitsbereich fällt. Dabei wird geprüft, ob der vorliegende Abschluss einem deutschen Referenzberuf entspricht, der durch das Anerkennungsgesetz des Bundes geregelt wird, und ob die aufgesuchte Anerkennungsstelle für diesen zuständig ist.

Dieses wird seitens der zuständigen Stelle als eine große Herausforderung bezeichnet, denn bei einem nicht unerheblichen Anteil der Erstkontakte stelle sich heraus, dass der im Ausland erworbene Abschluss beziehungsweise der deutsche Referenzberuf, der angestrebt werde, nicht in dem Zuständigkeitsbereich der zuständigen Stelle liege.

Ergebe die erste Vorklärung, dass die Zuständigkeit nicht gegeben sei, folge eine Verweisberatung mit dem Ziel, der anerkennungsinteressierten Person die für ihr Anliegen zuständige Stelle zu benennen.

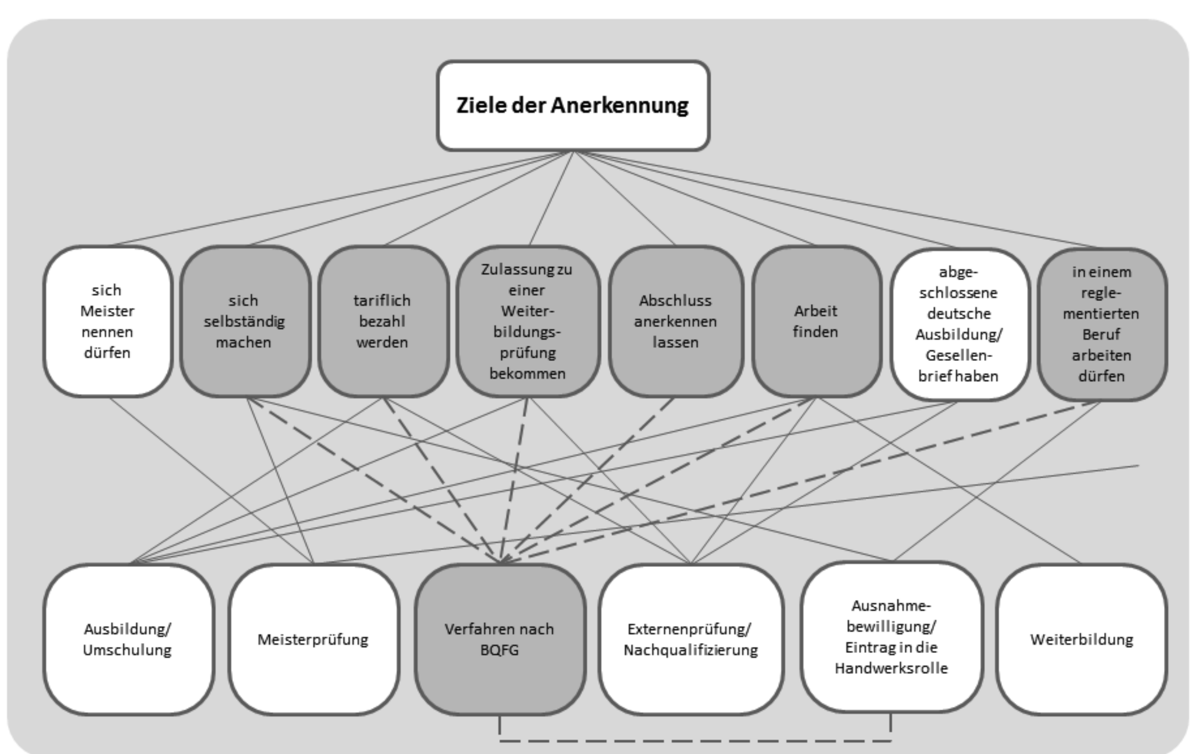
ziert dargestellt. An den Punkten, wo strukturelle Unterschiede zwischen den Bereichen Industrie und Handel sowie Handwerk Auswirkungen auf das Beratungsangebot haben, wird darauf eingegangen.

Alternativ werde sie an eine Erstberatungsstelle weitergeleitet, die eine grundlegende Beratung anbiete.

Unter Berücksichtigung der individuellen Ziele, die die Anerkennungsinteressierten mit einer Anerkennung realisieren wollen, und ihren Potenzialen, wie beispielsweise der Berufserfahrung, kann das Ergebnis einer Beratung auch sein, dass eine Gleichwertigkeitsprüfung nach BQFG oder den entsprechenden Fachgesetzen für die Anerkennungsinteressierten nicht zielführend ist.

Als weitere Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt gibt es im Kammerbereich eine Vielzahl von Wegen, einen Berufsabschluss nachzuholen oder eine Erwerbstätigkeit im angestrebten Beruf aufzunehmen (vgl. Abbildung 23). Dass auf alternative Verfahren, auch im Rahmen der Einstiegsberatung, verwiesen wird, ist im Kammerbereich bereits bei der Entwicklung von Beraterleitfäden berücksichtigt worden (Westdeutscher Handwerkskammertag 2012, S. 20 f.).

Abbildung 23 Ziele der Anerkennung und Wege zur Realisierung



Quelle: In Anlehnung an Kettner 2013 nach WHKT-Leitfaden mit dem Hinweis, dass die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt[81].

Wie die Darstellung zeigt, gibt es zahlreiche Ziele, die von Anerkennungsinteressierten angestrebt werden können. Mit dem Verfahren nach BQFG kann eine Reihe dieser Anliegen realisiert werden. Ausgenommen hiervon sind das Führen des Titels Meister und das Zertifikat über eine abgeschlossene deutsche Ausbildung beziehungsweise der Gesellenbrief. Deutlich wird, dass neben dem Anerkennungsverfahren die jeweiligen Ziele auch auf anderen Wegen und mit anderen Mitteln erreicht werden können. Wenn beispielsweise eine Selbstständigkeit angestrebt wird, können eine Meisterprüfung

[81] Rainer Kettner: Einstiegsberatung zur Anerkennung nach dem BerufsQualifikationsFeststellungsGesetz (BQFG) Berlin, 12. Juni 2013 IQ-Fachgruppe „Anerkennung“, unveröffentlichte Präsentation.

abgelegt, ein Antrag auf eine Ausnahmebewilligung gestellt beziehungsweise ein Eintrag in die Handwerksrolle vorgenommen werden (siehe weiter unten). Ein anderes Beispiel, bei dem deutlich wird, dass das Verfahren nach BQFG eine unter vielen Möglichkeiten darstellt, ist das Ziel, eine Arbeit beziehungsweise eine Beschäftigung zu finden. Neben der Gleichwertigkeitsfeststellung kann dieses Ziel auch mit dem Nachholen einer Ausbildung beziehungsweise mit einer Umschulung oder durch die Teilnahme an einer entsprechenden Weiterbildung realisiert werden. Im Zusammenhang mit der Anerkennung von Berufserfahrung wird insbesondere auf die Externenprüfung hingewiesen[82]. „Menschen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen sind daher individuell darüber zu beraten, ob ein Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren oder die Externenprüfung ihren persönlichen Zielen und Voraussetzungen am besten gerecht wird. Diese Beratung ist ein zentraler Bestandteil der Einstiegsberatung für Anerkennungsinteressierte, welche die Handwerkskammern anbieten“ (Kramer/Witt 2012, S. 30).

Im Rahmen der Interviews mit den zuständigen Stellen im Kammerbereich bestätigt sich, dass bei der Einstiegsberatung häufig auf die Externenprüfung hingewiesen wird. Die Externenprüfung ist das am häufigsten genannte Verfahren als Alternative zur Gleichwertigkeitsprüfung. Alle Interviewpartnerinnen und -partner bestätigen, dass sie auch Beratungen hierzu durchgeführt haben. Lediglich die Häufigkeit der Beratung zur Externenprüfung variiert bei den Kammern von „kommt vor“ bis „sehr häufig“. Die Interviewpartnerinnen und -partner weisen immer wieder darauf hin, dass neben entsprechender Berufserfahrung auch ausreichende Sprachkenntnisse vorhanden sein müssen, um an einer Abschluss- beziehungsweise Gesellenprüfung teilzunehmen, da es sich um eine anspruchsvolle schriftliche und mündliche Prüfung in deutscher Sprache handle.

Bei den Kammern spielen neben der Externenprüfung auch Beratungen zu Weiterbildungen, Fortbildungen und Umschulungen eine Rolle. Zusätzlich informieren die Einstiegsberaterinnen und -berater über Anerkennungsmöglichkeiten im Rahmen des Bundesvertriebenengesetzes (vgl. dazu III-3.2.3).

Im Handwerksbereich wird neben den bereits aus dem Bereich Industrie- und Handel genannten Alternativen außerdem auf die umfangreichen Regelungen hinsichtlich der Meisterabschlüsse und weiterer Möglichkeiten der Handwerksordnung (HwO) hingewiesen. Eine häufig genannte Alternative zur Gleichwertigkeitsprüfung ist das Ausnahmebewilligungsverfahren zur Eintragung in die Handwerksrolle nach § 9 HwO[83].

Auch die Erstanlaufstellen beraten zur Externenprüfung, wenn Anerkennungsinteressierte mit entsprechender Berufserfahrung die Beratung aufsuchen, allerdings stelle dies nach Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner eher die Ausnahme dar. In diesen Fällen verwiesen sie an die Kammern, beispielsweise an die Laufbahnberatung im Handwerk oder an die Vor-Ort-IHK. Darüber hinaus wird auch von Fällen berichtet, die die Erstanlaufstelle nicht zur Gleichwertigkeitsprüfung kontaktierten, sondern in Absprache mit der Arbeitsverwaltung eine Umschulung anstrebten.

---

[82] Die sogenannte Externenprüfung ermöglicht Personen, die keine duale Ausbildung durchlaufen haben, an der regulären Berufsabschlussprüfung teilzunehmen. Zugelassen werden Personen, die einschlägige Berufserfahrung oder andere Lernleistungen im angestrebten Beruf nachweisen können. Das Zulassungsverfahren wird von den zuständigen Stellen, dies sind in der Regel die Kammern, durchgeführt. Die Externenprüfung wird im Berufsbildungsgesetz (§ 45, Absatz 2 BBiG), und entsprechend in der Handwerksordnung (§ 37, Absatz 2 HwO) geregelt.

[83] Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der EU, eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz können über eine Ausnahmebewilligung nach § 9 HwO den Eintrag in die Handwerksrolle erreichen. Als Voraussetzungen für die Eintragung gilt der Nachweis einer Selbstständigkeit beziehungsweise die Tätigkeit eines Betriebsleiters in einem entsprechenden Handwerk. Darüber hinaus reicht auch der Nachweis einer einschlägigen Ausbildung im Ausland.

Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe stellt sich der typische Beratungsablauf anders dar: Eine Vorklärung des Anliegens der Anerkennungsinteressierten findet nur im eingeschränkten Sinne statt. Aus Sicht der Beraterinnen und Berater ist eine solche grundsätzliche Erörterung nicht notwendig, da das Anliegen der Anerkennungsinteressierten im Vorhinein klar abgrenzbar sei; sie strebten eine Anerkennung als Ärztin oder Arzt beziehungsweise als Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger an. Die Zuständigkeit müsse in der Regel nicht weiter erörtert werden.

Auf Nachfragen bei den Interviewpartnerinnen und -partnern wurde berichtet, dass es entsprechende alternative Verfahren (insbesondere die Externenprüfung) im Gesundheitsbereich nicht gebe und somit eine Beratung zu anderen Anerkennungsverfahren nicht stattfinde.

B. Verfahrensbezogene Beratung

Im Rahmen der verfahrensbezogenen Beratung gehen die Erst- und Einstiegsberatungen näher auf das konkrete Anerkennungsverfahren ein. Dabei werden die gesetzliche Grundlage und damit zusammenhängenden Rechte und Pflichten der Anerkennungsinteressierten erläutert und es soll auf das mögliche Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung eingegangen werden.

Erstanlaufstellen

Die Erstberatung kann persönlich vor Ort oder telefonisch erfolgen[84]. Die telefonische Beratung ist für ein möglichst flächendeckendes Beratungsangebot notwendig, insbesondere für Anerkennungsinteressierte, die die Erstanlaufstellen aufgrund von großer Entfernung zum Wohnort nicht persönlich aufsuchen können. Im Rahmen der Erstberatung bieten die Beratungsstellen allgemeine Informationen zum Anerkennungsverfahren, sichten die Unterlagen der Anerkennungsinteressierten und identifizieren den deutschen Referenzberuf. Daneben werde nach Aussagen der Erstberaterinnen und -berater häufig zu Kosten- und Finanzierungsfragen beraten.

Neben der grundlegenden Beratung wird seitens der Erstanlaufstellen auch eine „Verfahrensbegleitung“ („ADD-ON“) angeboten. Diese geht über die grundsätzliche Erstberatung hinaus. Die Erstberaterinnen und -berater begleiten die Anerkennungsinteressierten bei Behördengängen, sie unterstützen bei der Recherche zu geforderten Dokumenten und sie helfen beim Ausfüllen des Antrags. Darüber hinaus bieten sie Beratung zur Integration in den Arbeitsmarkt an. Wenn die Anerkennungsinteressierten bereits einen Bescheid haben, können die Erstanlaufstellen dazu beraten, wie die festgestellten wesentlichen Unterschiede, beispielsweise in Form von Anpassungsqualifizierungen, etwa durch Weiterbildung, ausgeglichen werden können.

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass häufig Unterstützung bei der Recherche der Dokumente und beim Ausfüllen des Antrags geleistet wird. Die Erstberaterinnen und -berater schildern, dass sie den Anspruch haben, den Referenzberuf so präzise wie möglich einzugrenzen, um die Anerkennungsinteressierten in die Lage zu versetzen, den Antrag bei der richtigen zuständigen Stelle einzureichen. Sie strebten an, dass der Antrag in der zuständigen Stelle zügig weiterbearbeitet werden könne, ohne Nachforderungen an die Antragstellerinnen und -steller richten zu müssen.

[84] Den IQ-Beratungsdaten zufolge werden ca. 61 Prozent der Beratungsgespräche persönlich durchgeführt. Alle weiteren Beratungen (ca. 39 Prozent) finden entweder telefonisch oder per E-Mail statt (n=15074; siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A1).

Nach Aussagen der Erstberaterinnen und -berater käme eine Beratung im Nachgang eines Anerkennungsverfahrens selten vor. Es zeige sich, dass die Anerkennungsinteressierten nach einer abgeschlossenen Erstberatung nur in wenigen Fällen die Erstanlaufstelle noch einmal kontaktierten.

Kammerbereich

Für die zuständige Stelle ist die Sichtung der Unterlagen vor Ort von besonderer Bedeutung, da im persönlichen Gespräch mit den Anerkennungsinteressierten ihre Ziele, das Anerkennungsverfahren sowie die vorliegenden Dokumente im Detail erörtert werden können.

Im Zentrum der verfahrensbezogenen Beratung steht die Festlegung des deutschen Referenzberufs. Bezugspunkt ist immer die aktuell geltende deutsche Berufsausbildung und nicht die, die zum Zeitpunkt des Erwerbs des ausländischen Abschlusses galt. Die Festlegung des Referenzberufs geschieht im Einvernehmen mit den Anerkennungsinteressierten.

Bei der Auswahl des Referenzberufs wird es in der Regel vorrangiges Ziel sein, eine Gleichwertigkeitsfeststellung zu erreichen. Die Auswahl des Referenzberufs wird sich daran orientieren, wo die größten Erfolgsaussichten für eine Gleichwertigkeit bestehen. Maßgeblich hierbei ist:

- der Grad der Übereinstimmung zwischen den Berufsprofilen,
- die bisherige Berufserfahrung, wenn die ausländische Ausbildung gegenüber der deutschen Ausbildung wesentliche Unterschiede aufweist und
- die Berücksichtigung der angestrebten Berufstätigkeit.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktrelevanz und die überregionale Verwertbarkeit der Gleichwertigkeitsentscheidungen ist bei der Auswahl des Referenzberufs im Bereich der nicht reglementierten Berufe grundsätzlich folgende Prüfungsreihenfolge der Referenzqualifikationen einzuhalten:

1. Ausbildungsberufe im dualen System (nach Bundesrecht)
2. landesrechtlich geregelte schulische Berufsaus- und Fortbildungen
    a. Berufe nach KMK-Rahmenordnung
    b. sonstige landesrechtlich geregelten schulischen Aus- und Fortbildungen
3. gegebenenfalls regionale Kammerregelungen[85].

Als Mindestanforderung für die Einstiegsberatung müssen ein Lebenslauf und das Originalzeugnis, in der Regel mit Übersetzung, erbracht werden. Bei der Sichtung der Unterlagen werde zunächst deren Vollständigkeit geprüft. Des Weiteren werde geprüft, ob alle Teile übersetzt seien. Falls die Unterlagen nicht vollständig sind, werden die Anerkennungsinteressierten darauf hingewiesen, die notwendigen Dokumente zu besorgen. Die Sichtung der Unterlagen diene auch dazu, dass sich die zuständige Anerkennungsstelle hinsichtlich ihrer Zuständigkeit rückversichern könne. In wenigen Fällen stelle sich nach Angaben der Einstiegsberaterinnen und -berater heraus, dass nach näherer Prüfung der Unterlagen eine andere Stelle zuständig sei.

Im Rahmen der Beratung bei den Industrie- und Handelskammern besteht seitens der Einstiegsberaterinnen und -berater der Anspruch, den Referenzberuf „stark einzugrenzen“, um den Aufwand im Rah-

[85] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012, S. 23 und AG „Koordinierende Ressorts“ der Länder, Ergebnisvermerk der 5. Sitzung am 23. April 2013.

men der Gleichwertigkeitsfeststellung bei der IHK FOSA niedrig zu halten. Auch hier stelle sich in seltenen Fällen heraus, dass keine Zuständigkeit vorliege[86].

Neben dem im Ausland erworbenen Abschluss werden auch weitere Befähigungsnachweise (beispielsweise Zeugnisse über Weiterbildung oder Umschulungen) mit berücksichtigt. Für die Identifikation des deutschen Referenzberufs ist es aus Sicht der Einstiegsberaterinnen und -berater notwendig, die Berufserfahrung im In- und Ausland zu erfassen. Anhand der Berufserfahrung kann insbesondere in Fällen, wo eine eindeutige Zuordnung zum entsprechenden deutschen Berufsprofil auf Anhieb nicht gelingt, detailliert bestimmt werden, um welchen Referenzberuf es sich handelt. Die Berufserfahrung gibt Aufschluss darüber, in welchen betrieblichen Einsatzgebieten gearbeitet wurde. Diese geben Hinweise darauf, ob die Anerkennungsinteressierten eher im industriellen oder im handwerklichen Bereich tätig waren, was sich wiederum auf die Ermittlung der zuständigen Stelle auswirkt.

Mit dem Nachweis einschlägiger Berufserfahrung sowie sonstigen Befähigungsnachweisen können auch fehlende Ausbildungsinhalte kompensiert werden. Im Vorgriff auf die Gleichwertigkeitsprüfung kann demnach näher bestimmt werden, welches Ergebnis das Anerkennungsverfahren möglicherweise hat. Ein Großteil der im Ausland absolvierten Ausbildungsgänge ist nach Erfahrungen der Einstiegsberaterinnen und -berater schulisch ausgerichtet. Vor dem Hintergrund des Ansatzes des dualen Ausbildungssystems und der damit einhergehenden Verknüpfung theoretischen und praktischen Lernens im Rahmen einer betrieblichen und berufsschulischen Ausbildung, kommt es häufiger vor, dass den im Ausland absolvierten Ausbildungsgängen, im Vergleich zu der deutschen Berufsausbildung, insbesondere praktische Ausbildungsteile fehlen. Diese Defizite, die bei der Gleichwertigkeitsprüfung als wesentliche Unterschiede ausgelegt werden können, können durch Berufserfahrung bei der Gleichwertigkeitsprüfung kompensiert werden.

Zuständige Stellen im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe

Die Beratung bei den zuständigen Stellen in den Bereichen „akademische Heilberufe“ und „Gesundheitsfachberufe“ beschränkt sich im Wesentlichen auf die verfahrensbezogene Beratung. Die Beratung findet einerseits persönlich vor Ort oder telefonisch statt, andererseits wird von vielen Beratungsfällen berichtet, in denen die zuständigen Stellen von Anerkennungsinteressierten aus dem Ausland per E-Mail angeschrieben werden. In diesen Fällen findet ein Austausch der relevanten Dokumente per E-Mail statt.

Im Zentrum der Beratung stehen Informationen über die Gleichwertigkeitsprüfung im Rahmen der Erteilung der Berufszulassung und zu den hierfür einzureichenden Dokumenten. Letzteres umfasst Informationen über Beglaubigungen, Übersetzungen und mögliche Begutachtungen der Dokumente. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Anerkennungsinteressierten zum Teil eine sogenannte Sicherheitsleistung für die Erstellung des Gutachtens zu erbringen haben (siehe III-3.5.1). Des Weiteren informieren die Beraterinnen und Berater auch zu (möglichen) Ausgleichsmaßnahmen, die im Anschluss an die Gleichwertigkeitsprüfung auferlegt werden können. Hierzu wird des Öfteren im Nachgang der Übersendung des Bescheids noch einmal beraten.

[86] Die Antragsstatistik der IHK FOSA zeigt, dass 10 Prozent (n=307) der eingegangenen Anträge „mangels Zuständigkeit an andere Stellen verwiesen“ wurden (IHK FOSA 2013, S. 2).

Es wird geschildert, dass die Anerkennungsinteressierten häufig ausgefüllte Anträge auf Gleichwertigkeitsprüfung mitbringen beziehungsweise dass die Beratung entlang des Antrags strukturiert wird.

Seitens der zuständigen Stellen wird auch darauf hingewiesen, dass die Beratung von Anerkennungsinteressierten mit einem Abschluss aus einem Drittstaat aufwändiger sei als eine Beratung von Personen aus der EU mit automatischer Anerkennung nach der EU-Richtlinie.

C. Abschluss der Beratung

Nach der Beratung bei den Erstanlaufstellen erfolgt der Verweis an die entsprechenden zuständigen Stellen zwecks Antragstellung oder weiterführender Beratung. Aus Sicht der Erstberatungsstellen ist eine weitere Beratung nur in den Bereichen der Kammerberufe sinnvoll. In einigen Berufsgruppen – beispielsweise bei den Elektroberufen, in den Bereichen Industrie und Handel sowie Handwerk – gibt es inhaltliche Überschneidungen, die eine genaue Bestimmung des Referenzberufes schwierig machen. Hinsichtlich dieser Berufsgruppen ist eine berufsfachliche Beratung, welcher Referenzberuf infrage kommen könnte, von Bedeutung (siehe III-3.2.2).

In den Berufsbereichen, wo die Zuständigkeit augenscheinlich klar ist – genannt werden hier vor allem die akademische Heilberufe, Gesundheitsfachberufe sowie die Berufe Erzieherin beziehungsweise Erzieher, Ingenieurin beziehungsweise Ingenieur und Lehrerin beziehungsweise Lehrer – ist es nicht notwendig, zwecks weiterer Beratung auf die zuständige Stelle zu verweisen.

Nach der verfahrensbezogenen Beratung im Rahmen der Einstiegsberatung geben die zuständigen Stellen die Information, an wen der Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung zu richten ist. Im Falle der Handwerkskammern sind es in der Regel die Einstiegsberaterinnen und -berater, die auch im Weiteren für die Gleichwertigkeitsprüfung zuständig sind. Im Bereich Industrie und Handel reichen die Anerkennungsinteressierten den Antrag bei der IHK-FOSA ein.

Bei den Handwerkskammern wird der Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung in der Regel bereits im Rahmen der Beratung ausgefüllt. Die Einstiegsberaterinnen und -berater in den Vor-Ort-Kammern im Bereich Industrie und Handel unterstützen die Anerkennungsinteressierten beim Ausfüllen des Antrags, der dann bei der IHK FOSA gestellt wird.

Die Beratungsansätze und die Rückmeldungen aus den Interviews zeigen, dass die Erstanlaufstellen und die zuständigen Stellen im Kammerbereich einen umfassenden Beratungsansatz verfolgen, der über eine reine Verfahrensberatung hinausgeht.

Die Erstanlaufstellen bieten Informationen und Beratungsangebote für eine Vielzahl von Personenkreisen an, die eine Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen wünschen. Zentrale Herausforderung im Bereich der nicht reglementierten Berufe ist die Beratung zum Referenzberuf.

Die Einstiegsberatung bei den zuständigen Stellen ist auf Personenkreise beschränkt, die eine entsprechende ausländische Qualifikation im jeweiligen Zuständigkeitsbereich nachweisen können. Für Anerkennungsinteressierte, die im Zuständigkeitsbereich entsprechende Qualifikationen und weitere berufliche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten erworben haben, bieten die zuständigen Stellen im Kammerbereich eine umfassende Bildungs- und Qualifizierungsberatung an.

Aus den Schilderungen der Einstiegsberaterinnen und -berater im Kammerbereich ergibt sich, dass die Beratung einen hohen Grad an Standardisierung und Homogenität hinsichtlich der Abläufe, der Inhalte und des Umfangs der Beratung aufweist. Insbesondere durch die Beratung zu alternativen Anerkennungsmöglichkeiten geht die Einstiegsberatung im Kammerbereich weit über eine rein verfahrensbezogene Beratung hinaus. Dies gilt für die Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern gleichermaßen.

Die Berücksichtigung der Berufserfahrung wird seitens der Einstiegsberaterinnen und -berater als wesentlich erachtet. Eine systematische Ermittlung der Berufserfahrung der Anerkennungsinteressierten im Vorfeld der Antragstellung steigert die Erfolgsaussichten auf eine positive Gleichwertigkeitsprüfung.

Die Einstiegsberatung bei den zuständigen Stellen im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe beschränkt sich weitestgehend auf eine verfahrensvorbereitende Beratung und hier insbesondere auf die Gleichwertigkeitsprüfung (da Alternativen, wie zum Beispiel die Externenprüfung im nicht reglementierten Bereich, nicht vergleichbar vorhanden sind).

Insgesamt zeigt sich die Erst- und Einstiegsberatung als zentrale Unterstützung für Anerkennungssuchende, die die Qualität, Verfahrensdauer und Erfolgsaussichten der Verfahren positiv beeinflusst.

3.2.2 Zugänge und Verweise zur Erstberatung

Mittels der Dokumentation von Beratungsfällen der Erstanlaufstellen im Förderprogramm IQ und der BAMF-Hotline kann dargestellt werden, wie die Anerkennungsinteressierten auf die Beratungseinrichtungen aufmerksam geworden sind.

Als Datenbasis zu diesem Abschnitt werden die Daten der Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline sowie die Informationen aus den Interviews mit den Erstanlaufstellen genutzt. Wie in Teil III Abschnitt 3.1.2 dargestellt, wurden im Rahmen der Beratung von den Erstanlaufstellen und der BAMF-Hotline inngesamt **29.174** (Stichtag: 30. September 2013) Anerkennungsinteressierte beraten.

Bei den Erstberatungsstellen wird unter anderem dokumentiert, woher die Anerkennungsinteressierten von der Erstberatung erfahren haben beziehungsweise von welcher Institution sie an die Erstberatungsstelle verwiesen wurden (siehe Abbildung 24).

Abbildung 24 Zugang zur Erstberatung (BAMF-Hotline und IQ-Erstanlaufstellen)

BAMF-Hotline
80%
10%
0%
2%
5%
3%

Erstanlaufstellen
17%
39%
9%
15%
2%
17%
1%

Internet
Arbeitsverwaltung
andere Beratungsstellen
persönliche Empfehlungen
Presse
Sonstige
BAMF-Hotline

Quelle: BAMF- und IQ-Beratungsdaten, eigene Berechnungen; BAMF-Hotline n=14.100 und IQ-Erstanlaufstellen n=15.074.

Die **BAMF-Hotline** wird hauptsächlich von Anerkennungsinteressierten kontaktiert, die im Internet auf den Kontakt aufmerksam geworden sind. Von den Internetnutzern fand ein Fünftel über das Portal „Anerkennung in Deutschland“ zur Hotline. In geringerem Umfang führten Hinweise der Institutionen der Arbeitsvermittlung, der Presse oder persönliche Empfehlungen zur Nutzung der BAMF-Hotline. Kaum eine Rolle spielen andere Beratungsstellen, wie Migrationsberatung, Jugendmigrationsdienst und Migrantenselbstorganisation.

Ein gänzlich anderes Bild hinsichtlich der Zugänge von Anerkennungsinteressierten zeigt sich bei den **Erstanlaufstellen des Programms IQ**. Den höchsten Anteil an Zugängen zu den Erstanlaufstellen verzeichnen die Institutionen der Arbeitsverwaltung, wobei die Jobcenter gegenüber den Arbeitsagenturen einen höheren Anteil ausmachen. Fast ein Fünftel der Anerkennungsinteressierten findet über das Internet zur Erstberatung. Von allen Internetzugängen nutzten 8,8 Prozent das Portal „Anerkennung in Deutschland“. Ein nicht unwesentlicher Zugang zur Erstberatung ist die „Mund-zu-Mund-Propaganda“ durch Familie, Freunde und Bekannte oder im Rahmen von Sprachkursen. Andere Beratungsinstitutionen, insbesondere Migrationsberatung, Jugendmigrationsdienst und Migrantenselbstorganisation spielen auch hier nur eine untergeordnete Rolle. Explizit wurde in diesem Zusammenhang auch der Verweis von der BAMF-Hotline zu den Erstanlaufstellen mit aufgenommen. Mit einem Prozent ist ihr Anteil als sehr gering anzusehen. Dies deutet darauf hin, dass die BAMF-Hotline und die Erstanlaufstellen jeweils als eigenständiges Angebot anzusehen sind und nur wenige Anerkennungsinteressierte sowohl das eine als auch das andere Angebot in Anspruch nehmen. Sonstige, nicht weiter spezifizierte Zugänge machen knapp ein Fünftel aus.

Im Vergleich der beiden Erstberatungseinrichtungen zeigt sich ein deutlicher Unterschied. Während die BAMF-Hotline vor allem über Informationsangebote im Internet kontaktiert wird, sind es im Falle der Erstanlaufstellen oft andere beratende Institutionen, die auf die Erstanlaufstellen verweisen. Werden Institutionen wie die Arbeitsvermittlung, sonstige Beratungsstellen und der Verweis von der BAMF-Hotline zusammengefasst, so zeigt sich, dass knapp die Hälfte der Anerkennungsinteressierten über andere Anlaufstellen zu den Beratungseinrichtungen gefunden haben. Bei der BAMF-Hotline finden sich unter den Zugängen lediglich zehn Prozent Verweise durch andere Anlaufstellen.

Auch die Zugänge vom Portal „Anerkennung in Deutschland“ zur BAMF-Hotline und zu den Erstanlaufstellen fallen unterschiedlich aus. Während die BAMF-Hotline relativ häufig über das Portal durch Anerkennungsinteressierte kontaktiert wird, ist der Anteil der Portal-Zugänge zu Erstanlaufstellen eher gering. Vor diesem Hintergrund müsste geprüft werden, inwiefern Hinweise auf das regionale Beratungsangebot des IQ-Netzwerks im Portal sichtbarer platziert werden können.

Informationen aus den Interviews mit den Beratungsstellen

Die Interviews mit den Erstanlaufstellen geben ebenfalls Hinweise auf die Zugänge von Anerkennungsinteressierten und auf Vermittlungswege über andere Institutionen.

Der Zulauf von den Institutionen der Arbeitsverwaltung nimmt nach Auskunft der Beratungsstellen in letzter Zeit noch weiter zu, da die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter für das Thema sensibilisiert sind und gegebenenfalls auch im Rahmen der sogenannten Eingliederungsvereinbarung[87] Kunden mit entsprechenden im Ausland erworbenen Qualifikationen auffordern, die Beratung der Erstanlaufstellen in Anspruch zu nehmen.

In einigen Regionen wurden bei den Migrantenorganisationen „Beauftragte für Anerkennungsfragen“ berufen, die das Thema Anerkennung betreuen und Anerkennungsinteressierten Hilfestellung leisten können. Ihre Aufgaben beinhalten zum einen, die Anerkennungsinteressierten zu informieren und an die Erstberatungsstellen weiterzuleiten. Zum anderen bieten sie auch Hilfestellungen als Übersetzer und bei Behördengängen. Sind lokal keine „Beauftragten für Anerkennungsfragen“ vorhanden und wird das Thema Berufliche Anerkennung durch die Migrantenorganisationen nicht selbst angeboten, werden Beraterinnen und Berater der Erstanlaufstellen hinzugezogen.

Die Beraterinnen und Berater der Erstanlaufstellen berichten, dass eine Verweisberatung von einer zuständigen Stelle zu einer Erstberatungseinrichtung zwar vorkomme, aber dies nur selten der Fall sei. Ein Grund für den Verweis sei oft, dass die Anerkennungsinteressierten in Bezug auf ihr Anliegen nicht die richtige zuständige Stelle angesprochen hätten. Auch könne es sein, dass die zuständige Stelle an die Beratungsstelle weiterleite, wenn es um weiterführende Beratungsthemen gehe, die über das eigentliche Verfahren hinausgehen. Genannt werden beispielweise allgemeine Fragen zur beruflichen Entwicklung und Fragen bezüglich der Teilnahme an Sprachkursen, weiterer Qualifikationsmöglichkeiten oder der Finanzierung der Kosten für die Gleichwertigkeitsprüfung.

Ein weiterer Zugang zur Erstberatung ist das Selbstmarketing. Einzelne Erstanlaufstellen führen „Gruppenberatungsveranstaltungen“, beispielsweise bei Migrantenorganisationen oder im Rahmen von Sprachkursen, durch. Im Nachgang dieser Veranstaltungen gebe es nach Auskunft der Beraterinnen und Berater häufiger Anfragen von potenziellen Anerkennungsinteressierten.

Da in der Dokumentation zur Erstberatung nicht erhoben wird, welche Schritte die Anerkennungsinteressierten nach einer abgeschlossenen Beratung gehen, können ihre Wege durch das Anerkennungsgeschehen nicht vollständig rekonstruiert werden.

[87] Eingliederungsvereinbarungen werden zwischen den Organisationen der Arbeitsverwaltung und der Leistungsempfänger (insbesondere bei Arbeitslosengeld II) vereinbart. Hierbei werden die Pflichten der beiden Vertragspartner festgelegt, Ziele definiert und Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt abgesprochen.

Die BAMF-Hotline wird am häufigsten aufgrund von Informationen im Internet kontaktiert. Die Erstanlaufstellen werden in den meisten Fällen auf Hinweis der Arbeitsverwaltung aufgesucht.

Mit den Daten der Beratungsstellen über den Zugang von Anerkennungsinteressierten kann zweierlei gezeigt werden: 1. Erstberatungsstellen sind sowohl erste Anlaufstelle für Anerkennungsinteressierte als auch aufnehmende Beratungsstelle, auf die von anderen Einrichtungen (zum Beispiel der Arbeitsverwaltung) verwiesen wird. 2. Die BAMF-Hotline kann von ihrem Aufgabenspektrum her als Erstanlaufstelle gelten.

Verweise der Erstberatung

Wie bereits oben dargestellt ist die Erstberatung als eine Verweisberatung angelegt; neben der bereits skizzierten grundlegenden Beratung soll sie den Anerkennungsinteressierten dabei helfen, die richtige zuständige Stelle zu finden.

Welche Wege Anerkennungsinteressierte nach einer abgeschlossenen Erstberatung gehen, wird seitens der Beraterinnen und Berater als „Black Box“ bezeichnet. So gibt es keine gesicherten Informationen darüber, ob und welche Anerkennungsinteressierten an die zuständigen Stellen zwecks weiterer Einstiegsberatung verwiesen werden, ob sie direkt – also ohne vorherige Beratung – einen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung stellen oder eine Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen überhaupt weiterverfolgen. Eine Rückmeldung über Anträge beziehungsweise das Ergebnis einer Gleichwertigkeitsprüfung bekämen die Erstberatungsstellen durch die zuständigen Stellen nicht. Rückmeldungen von Anerkennungsinteressierten stellten eher die Ausnahme dar. Ob ein Antrag positiv beschieden wurde oder nicht, könne somit nicht beurteilt werden. Häufiger meldeten sich Anerkennungsinteressierte zurück, die einen Antrag im Bereich der reglementierten Berufe gestellt und Ausgleichsmaßnahmen auferlegt bekommen hätten.

Zwei der fünf interviewten Erstberatungseinrichtungen führen Verbleibsstudien durch, um nachzuvollziehen, welchen Weg die Anerkennungsinteressierten nach erfolgter Beratung gegangen sind, wie der Status der Antragstellung ist oder wo gegebenenfalls noch unterstützt werden kann.

Auf die Frage, wie viele ihrer Anerkennungsinteressierten nach erfolgter Beratung auch einen Antrag stellen, schätzen drei der fünf interviewten Erstberatungsstellen, dass etwa die Hälfte die Anerkennung weiterverfolgten. Eine Erstberatungsstelle meldet, dass fast alle Anerkennungsinteressierten einen Antrag stellten.

Nach Schätzungen einzelner Erstberatungsstellen würden etwa die Hälfte der Anerkennungsinteressierten, die im Kammerbereich eine Anerkennung anstrebten, an eine Einstiegsberatung vermittelt. Hauptsächlich gehe es dabei um Rückversicherungen zum angestrebten Referenzberuf.

Bei Fragen zum Referenzberuf komme es vor, dass die Erstberatungseinrichtungen mit den Kammern direkt kommunizierten, ohne dass die Anerkennungsinteressierten die Kammer aufsuchen müssten. Die zu klärenden Fragen würden dann per Telefon oder per E-Mail geklärt, so dass die Anerkennungsinteressierten den Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung zügig stellen könnten.

Einige Erstanlaufstellen haben eine Arbeitsteilung mit den Vor-Ort-Kammern eingerichtet. In einer Region wurde beispielsweise verabredet, dass die Vor-Ort-Kammer Anerkennungsinteressierte, die aus

dem Arbeitsleben kommen und die als eher unproblematische Fälle eingestuft werden, direkt übernehme. Die IQ-Beratungsstellen betreuten dann die Anerkennungsinteressierten, die von der Arbeitsverwaltung verwiesen worden sind und – zum Beispiel in finanzieller Hinsicht – intensiver beraten werden müssen.

Über den Verbleib der Anerkennungsinteressierten im Anschluss an die Beratung, gibt es kein systematisches Wissen seitens der Erstanlaufstellen[88].

Verweise an die Einstiegsberatung der zuständigen Stellen werden vor allem im Kammerbereich, das heißt bei nicht reglementierten Berufen, durchgeführt. In der Regel geht es dabei um eine Rückversicherung zum Referenzberuf.

Nach Schätzungen der befragten Erstberatungsstellen stellen mindestens die Hälfte aller Anerkennungsinteressierten, die im Rahmen einer Erstberatung beraten wurden, einen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung. Im reglementierten Bereich wird häufiger ein Antrag gestellt als im nicht reglementierten Bereich.

3.2.3 Einstiegsberatung durch die zuständigen Stellen

Im Kammerbereich ist die Dokumentation der Beratung, ähnlich wie bei den Erstberatungsstellen, fallbezogen aufgebaut. Der Aufbau der Dokumentation kann von Kammer zu Kammer in Umfang und Detaillierungsgrad variieren. Allerdings zeigen sich bei allen Befragten gemeinsame Elemente. Diese sind:

- soziodemografische Angaben der Anerkennungsinteressierten (bspw. Geburtsjahr, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Angaben zur erworbenen Qualifikation, Ausbildungsland),
- Informationen zu Art und Dauer der Kontakte (zum Beispiel Datum der Anfrage, Anfragen aus dem Ausland, Beratungsarten – telefonisch, schriftlich oder persönlich, Anzahl der Kontakte und Termine),
- Stand der Beratung (beispielsweise welche Dokumente müssen noch eingereicht werden),
- Beratungsergebnis (zum Beispiel identifizierter Referenzberuf, Verweis an eine andere (zuständige) Stelle).

Bei den Kammern zeigte sich in den Interviews, dass der Umfang und der Zweck der Dokumentation vom jeweiligen Organisationsmodell abhängig sind.

Im Handwerk, wo es eine personale und organisatorische Einheit von Einstiegsberatung und Gleichwertigkeitsprüfung gibt, werden die Beratungsfälle umfangreich dokumentiert, weil die Handwerkskammern bereits in der Beratung alle wesentlichen Unterlagen sammeln und Angaben zum individuellen Fall für die Gleichwertigkeitsprüfung erfassen. Die Dokumentation wird auch für die Meldungen zur amtlichen Statistik genutzt. In einigen Fällen wird auf die Checklisten des Projekts Prototyping zurückgegriffen (vgl. Westdeutscher Handwerkskammertag 2012). Dort ist beispielsweise auch vorgesehen,

[88] Erste Befragungsergebnisse im Rahmen einer Verbleibsstudie in Hamburg zeigen eine positive Resonanz von Anerkennungsinteressierten, die eine Erstberatung in Anspruch genommen und das Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Nach Einschätzung von Personen mit einer vollen beziehungsweise teilweisen Gleichwertigkeit ist der Bescheid wichtig für ihre Arbeitsmarktintegration. Der Beratung wird für das Gelingen des Anerkennungsprozesses ein hoher Stellenwert zugesprochen (vgl. Brussig u. a. 2013).

die Sprachkompetenzen der Anerkennungsinteressierten zu erfassen und Beratungen zu anderen, alternativen Verfahren zu dokumentieren.

Im Rahmen der Einstiegsberatung bei den Industrie- und Handelskammern werden die Beratungsfälle überwiegend zum Zweck der Nachverfolgung dokumentiert. Da im Bereich Industrie und Handel – mit Ausnahme der oben genannten Kammern (vgl. II-2) – die IHK-FOSA die zuständige Stelle ist, obliegen dieser auch die Meldungen für die amtliche Statistik, so dass die Vor-Ort-Kammern weniger umfangreich dokumentieren. Beispielsweise werden die von den Anerkennungsinteressierten eingesandten Dokumente nach Abschluss der Beratung nicht aufgehoben. Nach eigenen Aussagen sind die Industrie- und Handelskammern hierzu im Rahmen der Vor-Ort-Beratung nicht verpflichtet.

Auch die Industrie- und Handelskammern beraten zu alternativen Verfahren, allerdings werden diese nach Aussagen der Beraterinnen und Berater – ausgenommen sind Anträge zum BVFG – nicht dokumentiert. Im Rahmen einer fortlaufend stattfindenden Abfrage erhebt der DIHK Daten zur Anzahl der Einstiegsberatungen, Beratungen zum BVFG und zu den Verweisberatungen zu anderen Stellen. Anhand dieser Angaben kann das Beratungsaufkommen bei den Vor-Ort-Kammern dargestellt werden. Für die Einstiegsberatung bei den Handwerkskammern wurde für den Zeitraum von April 2012 bis Februar 2013 eine Abfrage durch den ZDH durchgeführt. Um den Zeitraum von März 2013 bis August 2013 ebenfalls abbilden zu können, hat der ZDH in Kooperation mit dem BIBB eine weitere Abfrage zu den Einstiegsberatungen durchgeführt.

Aus Sicht der Kammern ist die Dokumentation der Einstiegsberatungen aus folgenden Gründen von Bedeutung: Zum einen ist die Beratungsleistung der zuständigen Stellen nicht Gegenstand der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG, da diese die Anerkennungsverfahren erst ab der Antragstellung erfasst (vgl. III-2). Zum anderen zeigt die Inanspruchnahme der Einstiegsberatung an, wie häufig Anerkennungsinteressierte sich über die Gleichwertigkeitsprüfung informieren. Um die Gesamtleistung der Kammern im Anerkennungsprozess darzustellen und damit das Bild zu komplettieren, müssen die Beratungen vor, während und nach einem Anerkennungsverfahren berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird der Beratung im Vorfeld des Antrags seitens der Kammern auch eine politische Bedeutung zugeschrieben.

> „Die gesamten Beratungsleistungen, die vor der Antragstellung erbracht werden, werden sonst überhaupt nicht in Erscheinung treten.“

Umfang der Einstiegsberatung bei den zuständigen Stellen

Neben dem Antragsaufkommen, den laufenden Verfahren und den erstellten Bescheiden ist die Inanspruchnahme von Beratung bei den zuständigen Stellen ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes. Im Vorfeld der Antragstellung zeigt die Inanspruchnahme einer Einstiegsberatung ein – mehr oder weniger – konkretes Interesse an einer Anerkennung ausländischer Qualifikationen.

Insgesamt liegen Daten zu über **22.000 durchgeführten Einstiegsberatungen im Kammerbereich** (IHK und HWK) vor. Bei den Industrie- und Handelskammern wurden seit April 2012 fast 6.400 Einstiegsbera-

tungen dokumentiert[89]. Im Handwerksbereich wurden mehr als 14.200 Einstiegsberatungen durchgeführt (siehe Tabelle 10)[90]. In den Industrie- und Handelskammern wurden, über die Einstiegsberatungen zum BQFG hinaus, mehr als 1.400 Verweisberatungen zu anderen Stellen und über 200 Beratungen zum BVFG durchgeführt.

Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe wurden keine Daten zur Einstiegsberatung erhoben.

Im Industrie- und Handelsbereich führten die Kammern in drei Ländern jeweils über 1.000 Einstiegsberatungen durch, darunter in Nordrhein-Westfalen sogar weit über 1.500 Beratungen. Im Handwerksbereich ist in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mit jeweils etwa 3.000 Beratungen das größte Beratungsaufkommen zu verzeichnen. In Bayern und in Hessen sind jeweils mehr als 2.000 Einstiegsberatungen durchgeführt worden.

Im Bereich Industrie und Handel ist das Beratungsaufkommen 2013 im Vergleich mit 2012 bundesweit leicht angestiegen (vgl. Tabelle 10, Spalte 4). Dieses ist vor allem mit starken Anstiegen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen zu erklären, während das Beratungsaufkommen in anderen Ländern zum Teil rückläufig ist.

Im Handwerksbereich ist bundesweit ein leichter Rückgang des Beratungsaufkommens festzustellen[91]. Eine Steigerung des Beratungsaufkommens ist in fünf Ländern zu verzeichnen, insbesondere in Sachsen-Anhalt und Berlin.

Darüber hinaus zeigt sich, dass die überwiegende Zahl aller Einstiegsberatungen in den alten Ländern stattfindet, während das Beratungsaufkommen in den neuen Ländern gering ausfällt.

---

89 Insgesamt haben 60 von 80 Industrie- und Handelskammern eine Rückmeldung zum Beratungsaufkommen gegeben. Das Datenmanagement-Tool des DIHK wird derzeit von 60 IHKs genutzt. Die Industrie- und Handelskammer zu Hannover ist Projektnehmer im Rahmen des Förderprogramms IQ.

90 Alle 53 Handwerkskammern haben eine Rückmeldung zur Einstiegsberatung gegeben. Die Handwerkskammern wurden in Absprache mit dem ZDH per E-Mail angeschrieben und gebeten, Angaben zur Häufigkeit der durchgeführten Einstiegsberatung (sofern länger als zehn Minuten) zu machen.

91 Allerdings ist hierbei zu beachten, dass die zu vergleichenden Zeiträume anders gelagert sind als im Bereich Industrie und Handel. Betrachtet wurden hier die ersten elf Monate seit Inkrafttreten des BQFG und der Zeitraum März 2013 bis einschließlich August 2013. Hinsichtlich des Rückgangs des Beratungsaufkommens muss berücksichtigt werden, dass die Durchschnittswerte auf der Basis von Erhebungszeiträumen mit unterschiedlich vielen Monaten gebildet wurden (elf Monate beziehungsweise sechs Monate). Dadurch kann es passieren, dass im zweiten Erhebungszeitraum (März bis einschl. August) die Ferien- und Urlaubszeit wesentlich stärker ins Gewicht fällt als bei den elf Monaten zuvor. Die geringere Anzahl an Einstiegsberatungen kann damit erklärt werden, was bedeuten würde, dass das Beratungsaufkommen mehr oder weniger stabil bleibt.

Tabelle 10 Einstiegsberatungen im Kammerbereich

	Industrie- und Handelskammern				Handwerkskammern			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Erhebungs-zeitraum*	01.04.2012-31.12.12 (9 Monate)	01.01.2013-17.07.2013 (6 ½ Monate)	Summe	Anteil** Spalte 2 von 1 in Prozent	01.04.2012-28.02.2013 (11 Monate)	01.03.2013 - 30.08.2013 (6 Monate)	Summe	Anteil** Spalte 6 von 5 in Prozent
Baden-Württemberg	735	447	**1.182**	-16	1.992	934	**2.926**	-14
Bayern	827	361	**1.188**	-40	1.402	808	**2.210**	6
Berlin	369	197	566	-26	283	270	553	75
Brandenburg	6	0	6	-100	158	69	227	-20
Bremen	26	16	42	-15	107	61	168	5
Hamburg	234	89	323	-47	419	167	586	-27
Hessen	165	284	449	138	1.331	710	**2.041**	-2
Mecklenburg-Vorpommern	0	6	6		7	8	15	110
Niedersachsen	249	521	770	190	425	116	541	-50
NRW	874	762	**1.636**	21	1.952	987	**2.939**	-7
Rheinland-Pfalz	62	21	83	-53	554	211	765	-30
Saarland***	-	-	-	-	283	36	319	-77
Sachsen	39	14	53	-50	278	140	418	-8
Sachsen-Anhalt	13	26	39	177	62	62	124	83
Schleswig-Holstein	30	10	40	-54	269	119	388	-19
Thüringen	3	5	8	131	30	6	36	-63
Gesamt	3.632	2.759	**6.391**	5	9.552	4.649	**14.256**	-10

* Bei der Interpretation der Daten müssen die unterschiedlichen Erhebungszeiträume im IHK- und HWK-Bereich berücksichtigt werden.
** Der Anteil zeigt die Entwicklung des Beratungsaufkommens an. Dieser wird aus der Differenz des durchschnittlichen monatlichen Beratungsaufkommens des ersten und des zweiten Erhebungszeitraums gebildet. Positive Anteile zeigen an, dass im zweiten Erhebungszeitraum durchschnittlich mehr Beratungen pro Monat durchgeführt wurden als im ersten Erhebungszeitraum. Vice versa zeigen negative Anteile an, dass das Beratungsaufkommen im zweiten Erhebungszeitraum im Vergleich zum ersten Erhebungszeitraum abgenommen hat.
*** Für den IHK-Bereich liegt aus diesem Land keine Meldung vor.
Datenquellen: DIHK Sonderauswertung des Archiv- und Dokumentationssystems für Anerkennungsberatungen, Stichtag 17. Juli 2013; ZDH Erhebung, Stichtag 28. Februar 2013 und ZDH/BIBB Erhebung zur Einstiegsberatung, Stichtag 30. August 2013, eigene Berechnungen.

Insgesamt wurden über 22.000 Einstiegsberatungen bei den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern durchgeführt. Das Beratungsaufkommen bleibt 2013 im Vergleich zu 2012 über beide Kammerbereiche hinweg betrachtet weitgehend stabil.

Zugang zur Einstiegsberatung bei den zuständigen Stellen

Nach Auskunft der befragten zuständigen Stellen werden die Zugänge von Anerkennungsinteressierten nicht strukturiert erhoben. Lediglich eine zuständige Stelle aus dem Kammerbereich hat die Wege der Anerkennungsinteressierten systematisch dokumentiert.

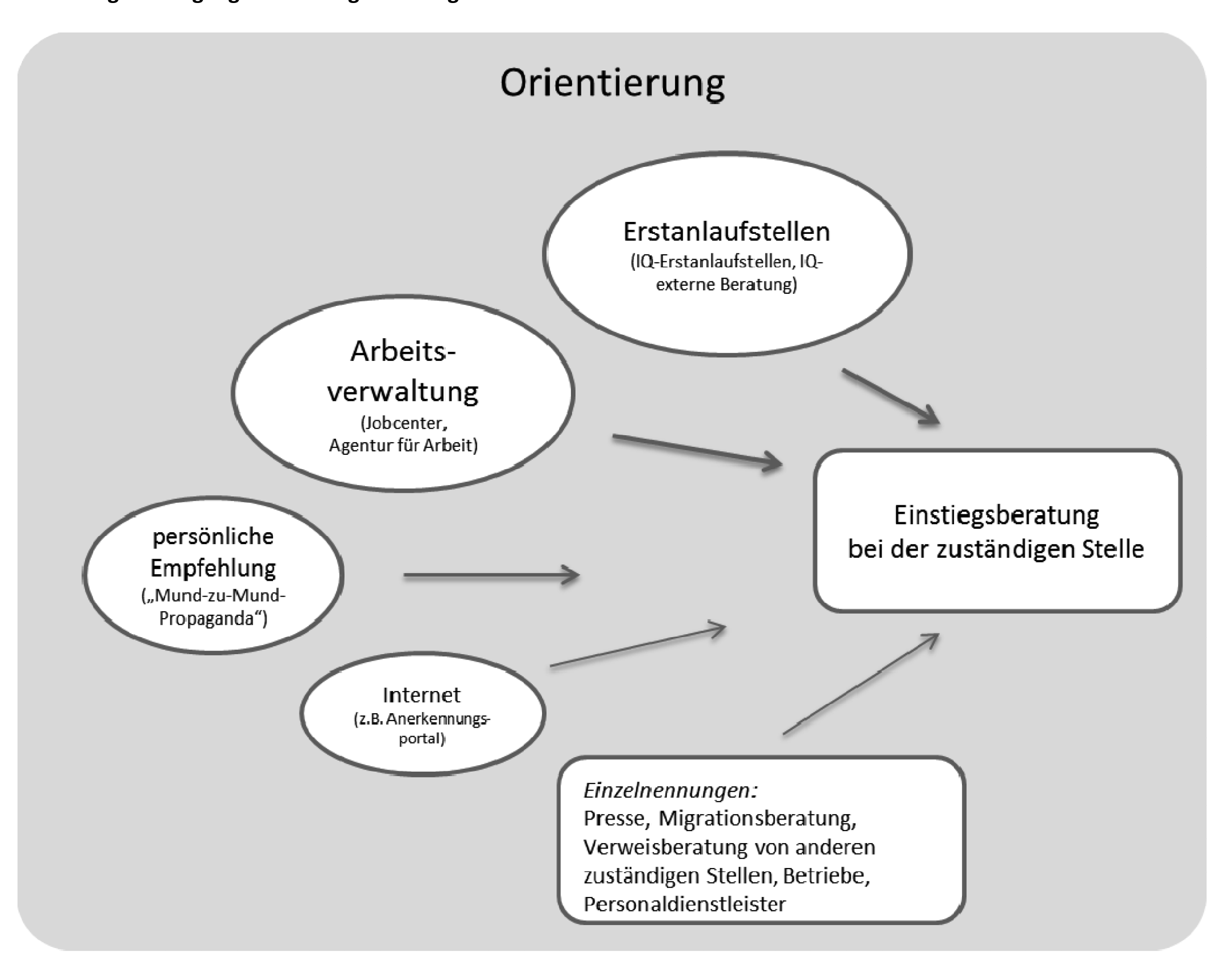
Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner in den zuständigen Stellen über den Zugang der Anerkennungsinteressierten zusammengefasst (vgl. Abbildung 25).

Kammerbereich

Auf die Frage, auf welchem Weg die Anerkennungsinteressierten zur Einstiegsberatung der Kammern gekommen sind, wurden in fast allen der zehn durchgeführten Interviews die **Erstanlaufstellen** als häufig vorkommender Zugang benannt. Dabei zeigt sich, dass jene Kammern einen hohen Zugang von Anerkennungsinteressierten über Erstberatungsstellen melden, in deren Region eine IQ-Beratungsstelle oder vergleichbare Beratungsstellen installiert sind.

Im Rahmen einer Verweisberatung der Erstanlaufstellen werden die Anerkennungsinteressierten an die Kammern vermittelt, um in einer Einstiegsberatung weitere Aspekte zum Anerkennungsverfahren zu klären. Die Rückmeldungen der Kammern zeigen, dass es in diesen Fällen häufig um die Identifizierung des deutschen Referenzberufs geht. Von den Kammern werden die Kooperationen mit den Erstanlaufstellen und die Güte der Erstberatung positiv bewertet. Ein Teil der Kammern sieht die Erstberatung als so umfassend an, dass die Anerkennungsinteressierten auch ohne weitere Beratung den Antrag stellen könnten; eine Einstiegsberatung durch die Kammer sei oft nicht mehr notwendig.

Abbildung 25 Zugang zur Einstiegsberatung bei den Kammern



Quelle: Interviews mit den Einstiegsberaterinnen und -beratern in den Kammern, Darstellung des BIBB.

Auf die Frage, welche Auswirkung eine grundlegende Erstberatung auf den Aufwand bei der Gleichwertigkeitsprüfung habe, berichten Einstiegsberaterinnen und -berater im Handwerksbereich, dass sie anhand der gestellten Anträge sähen, welche Antragstellenden beraten wurden und welche nicht. Dies unterstreicht den positiven Eindruck der Beratungsleistungen der Erstanlaufstellen.

Neben der Verweisberatung durch Erstberatungseinrichtungen spielten auch die Organisationen der **Arbeitsverwaltung** eine große Rolle. Insbesondere die Jobcenter, aber auch die Arbeitsagenturen, verwiesen ihre Kunden mit im Ausland erworbenen Qualifikationen zur Einstiegsberatung direkt an die Kammern. In einigen Regionen wird auf eine gute und konstruktive Kooperation zwischen den Kammern einerseits und den Arbeitsagenturen sowie Jobcentern andererseits hingewiesen.

Einige der Einstiegsberaterinnen und -berater merken an, dass die Arbeitsverwaltung Kunden, für die ein Anerkennungsverfahren in Frage kommt, nahelegt, dieses auch anzustrengen. Dies zeige sich insbesondere darin, dass die Beratungssuchenden häufig zunächst nur wenig über das Anerkennungsverfahren informiert seien und seitens der Berater erst ermutigt werden müssten, das Verfahren anzugehen[92]. Dies habe einen höheren Beratungsaufwand zur Folge, der jedoch für die Betroffenen zu besseren Arbeitsmarktchancen führen könnte.

Auch der Hinweis von Freunden und Bekannten, die **„Mund-zu-Mund-Propaganda“,** spielt aus Sicht der Einstiegsberaterinnen und -berater eine wichtige Rolle bei den Zugängen zur Beratung. Personen, die eine Beratung absolviert oder ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, fungierten hierbei als Multiplikatoren und wiesen im Rahmen ihrer jeweiligen Community auf die Möglichkeit der Anerkennung hin.

Über Informationen im **Internet** finden nach Meinung der interviewten Einstiegsberaterinnen und -berater wenige Anerkennungsinteressierte den Weg zur zuständigen Stelle. Häufig wird hierbei auf die eigene Homepage hingewiesen. Im Kammerbereich haben nahezu alle Homepages einen Verweis auf das Anerkennungsgesetz, geben erste Informationen über das Verfahren und in vielen Fällen werden Anträge zum Download zur Verfügung gestellt. Das Portal „Anerkennung in Deutschland“ wird von einigen Interviewten erwähnt und auch zu eigenen Recherchen verwendet. Nach ihrer Einschätzung fänden aber nur wenige Anerkennungsinteressierte ausschließlich über diesen Weg und ohne Erstberatung direkt zur Kammer.

Eine quantitativ geringe Rolle spielen die Zugänge über die **Presse**. Ebenso verhält es sich mit dem Verweis über eine **Migrationsberatung**, die nur in Einzelfällen als möglicher Zugang genannt wird. Über **Verweise von anderen zuständigen Stellen** wird nur in einem sehr geringen Ausmaß berichtet.

Anfragen von **Betrieben** zum Anerkennungsgesetz oder von Anerkennungsinteressierten, die von ihren Arbeitgebern darauf hingewiesen wurden, kommen zwar bei einigen Kammern vor, allerdings stellen sie eher Ausnahmen dar. Ebenso verhält es sich mit **Personaldienstleistern**, die in Einzelfällen für ihre Beschäftigten Anträge auf eine Gleichwertigkeitsfeststellung eingereicht haben.

[92] Dies könnte möglicherweise auch mit den von den Erstberaterinnen und -beratern erwähnten Eingliederungsvereinbarungen (vgl. III-3.2.2) zusammenhängen.

Zuständige Stellen im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe

Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe wird in der Regel nicht dokumentiert, wie die Anerkennungsinteressierten von der Möglichkeit der Anerkennung ihres im Ausland erworbenen Abschlusses erfahren haben oder von wem sie an die zuständige Stelle verwiesen worden sind. Zwar werden E-Mail-Anfragen archiviert – eine umfassende Dokumentation, wie im Falle der Kammern, wird jedoch nicht durchgeführt. Erst wenn ein konkreter Antrag vorliegt, wird eine Akte angelegt. Eine gesonderte Dokumentation der Beratungsfälle ist für diese Stellen auch deshalb nicht notwendig, da (fast) alle Beratungen in einen Antrag münden.

Nach Einschätzung der Einstiegsberaterinnen und -berater meldet sich ein Großteil der Anerkennungsinteressierten, nachdem ein potenzieller Arbeitgeber gefunden wurde. Diese verweisen Bewerberinnen und Bewerber an die zuständige Beratungsstelle, um eine Berufserlaubnis beziehungsweise Approbation zu beantragen.

Mitunter fragen Arbeitgeber auch direkt bei der zuständigen Stelle an, insbesondere dann, wenn mehrere Bewerbungen vorliegen. Ebenso wurde von mehreren Interviewpartnerinnen und -partnern berichtet, dass sich Arbeitsvermittler und Zeitarbeitsfirmen über das Anerkennungsverfahren informieren.

Häufig kommen E-Mail-Anfragen von Anerkennungsinteressierten, die ihren Wohnsitz im Ausland haben. Sie müssen im Rahmen des Antrags versichern, dass sie beabsichtigen, im entsprechenden Bundesland zu arbeiten. Häufig wurde in diesen Fällen von den Antragstellerinnen und Antragstellern bereits ein Arbeitgeber zwecks Bewerbung kontaktiert.

Neben dem Verweis von Arbeitgebern spielen auch Informationen im Internet eine Rolle. Dabei werden vor allem die Homepages der zuständigen Stellen als Informationsmedium genannt. Es wird auch berichtet, dass Anerkennungsinteressierte von Freunden und Bekannten beziehungsweise Familienangehörigen auf die Möglichkeit der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen aufmerksam gemacht würden.

Externe Beratungsstellen werden nach Einschätzung der Einstiegsberaterinnen und -berater im Vorfeld der Beratung bei den zuständigen Stellen seltener in Anspruch genommen. Auch die Institutionen der Arbeitsverwaltung spielten eine untergeordnete Rolle.

Der Zugang zur Einstiegsberatung erfolgt bei den Kammern hauptsächlich über die Erstanlaufstellen und die Arbeitsverwaltung. Des Weiteren spielt auch die „Mund-zu-Mund-Propaganda“ eine nicht unerhebliche Rolle.

Bezüglich der Qualität der Erstberatung zeichnen die Kammern ein positives Bild, so dass bei erfolgter Erstberatung oft keine umfassende Einstiegsberatung notwendig ist.

Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe finden Anerkennungsinteressierte oft über potenzielle Arbeitgeber zur zuständigen Stelle. Darüber hinaus informieren sich Anerkennungsinteressierte auch über das Internet. Über diesen Informationspfad werden auch vermehrt Anträge aus dem Ausland gestellt.

Verweise von Betrieben und Personaldienstleistern spielen im Kammerbereich praktisch keine Rolle.

3.2.4 Das Verhältnis von Beratungen zu gestellten Anträgen

Vor dem Hintergrund eines hohen Beratungsaufkommens seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes wurden die zuständigen Stellen im Rahmen der Interviews dazu befragt, wie viele ihrer Beratungsfälle in einen Antrag mündeten und welche die Gründe dafür seien, dass die Beratungssuchenden möglicherweise keinen Antrag stellten.

Kammerbereich

Das Verhältnis von Einstiegsberatungen zu gestellten Anträgen variiert bei den interviewten Kammern stark[93]. Die Anzahl der Beratungsfälle bei den Kammern lag zum Interviewzeitpunkt zwischen ca. 500 im Maximum und ca. 50 im Minimum. Der Anteil der gestellten Anträge im Verhältnis zu den Einstiegsberatungen variiert bei diesen Kammern in der Mehrheit zwischen knapp 10 Prozent und 20 Prozent. Einzelne Kammern melden, dass 40 beziehungsweise 50 Prozent der beratenen Anerkennungsinteressierten einen Antrag stellen.

Ein Teil der Einstiegsberaterinnen und -berater in den Kammern kommentierte die niedrigen Antragsquoten mit Aussagen wie „Ich hätte da schon mehr erwartet“ oder „Das ist viel zu wenig“. Andere Einstiegsberaterinnen und -berater wiederum verwiesen darauf, dass das Verfahren nicht unbedingt für alle Anerkennungsinteressierten das richtige sei oder dass in einer Vielzahl von Fällen die Voraussetzungen für eine Antragstellung, beispielsweise hinsichtlich der zu erbringenden Dokumente, nicht gegeben sei.

Im Folgenden werden die Gründe, warum es bei vielen Beratungsfällen nicht zu einem Antrag kommt, aus Sicht der interviewten Kammern dargestellt.

Gründe für das Ausbleiben eines Antrags auf Gleichwertigkeitsprüfung:

- Schwierigkeiten bei der Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht
  Der am häufigsten angegebene Grund für das Ausbleiben eines Antrags nach erfolgter Einstiegsberatung ist, dass die Anerkennungsinteressierten die geforderten Dokumente nicht beibringen beziehungsweise nicht beibringen können. In der Praxis sei es oft schwierig, die im Gesetz formulierte Mitwirkungspflicht zu erfüllen: Die Interviewten geben durchweg an, dass zum einen sehr viele Unterlagen gefordert werden müssten und diese häufig nur mit sehr großem Aufwand für die Antragstellenden oder oft gar nicht beschafft werden könnten. Dies habe auch zur Folge, dass die Verfahren sich oftmals über lange Zeiträume erstreckten.
  Insbesondere Anerkennungsinteressierte, die ihre Ausbildung in Krisenländern absolviert haben, könnten in der Regel keine Dokumente, beispielsweise Beschreibungen des Bildungsganges oder andere offizielle Dokumente, beibringen, da die entsprechenden Dokumentationen vernichtet wurden oder die Institutionen nicht mehr existierten.
  Die Beraterinnen und Berater in den zuständigen Stellen erwarten, dass einige Anerkennungsinteressierte später die Unterlagen erbringen werden, so dass ein Anerkennungsverfahren aufgenommen werden könne. Ob in diesen Fällen eine Beratung in Richtung der „sonstigen geeigne-

[93] Die Einschätzungen der zuständigen Stellen zum Verhältnis der Anzahl der Einstiegsberatungen zur Anzahl der tatsächlich gestellten Anträge in den Regionen muss immer vor dem folgenden Hintergrund interpretiert werden: Anerkennungsinteressierte können durch Unterstützung von Erstberatungsstellen so umfassend beraten werden, dass sie keine Beratung der zuständigen Stellen in Anspruch nehmen. Darüber hinaus können Anerkennungsinteressierte auch ohne Inanspruchnahme jeglicher Beratung einen Antrag stellen.

ten Verfahren“ (§ 14 BQFG, Qualifikationsanalyse) erfolgt, konnte auf der Basis der vorliegenden Informationen nicht ermittelt werden.

- Falsche Erwartungen hinsichtlich des Anerkennungsverfahrens
  Im Zusammenhang mit dem Beibringen der Dokumente wird von mehreren Einstiegsberaterinnen und -beratern berichtet, dass die Anerkennungsinteressierten von der falschen Annahme ausgingen, dass es sich bei dem Verfahren lediglich um einen überschaubaren Verwaltungsakt handele. Anerkennungsinteressierte kämen mit der Erwartungshaltung in die Beratung, dass sie einen „Stempel“ beziehungsweise einen Vermerk über die Gleichwertigkeit ihres Abschlusses erhielten. Dies hängt nach Aussage der Interviewten zum einen damit zusammen, dass der überwiegende Teil der Anerkennungsinteressierten keine beziehungsweise wenig Vorkenntnisse über das Verfahren (und damit zusammenhängend über Dauer, Mitwirkungspflicht, Kosten) habe. Viele hätten bisher nur vom Anerkennungsgesetz gehört, zum Beispiel durch Bekannte oder Kollegen. Des Weiteren kritisieren die Interviewten, dass falsche Vorstellungen aus vereinfachten oder verkürzten Darstellungen des Verfahrens durch Presse oder Bewerbung des Anerkennungsgesetzes resultierten. Das habe zur Folge, dass die Anerkennungsinteressierten während der Einstiegsberatung durch die zuständigen Stellen häufig vom Verfahren abgeschreckt würden. Dies gelte insbesondere für die Verfahrensdauer und für die Kosten.
- Finanzierung der Verfahrenskosten
  Ein häufiger Grund, das Anerkennungsverfahren nicht weiterzuverfolgen, sei die Frage der Finanzierung. Insbesondere für Personengruppen mit niedrigem Einkommen stellten die Gebühren und mögliche weitere Kosten (Dokumentenbeschaffung einschließlich Übersetzungen, Beglaubigungen; Qualifikationsanalyse; Weiterbildung) eine zu hohe Belastung dar, auch wenn im Rahmen der Einstiegsberatung zu Finanzierungsmöglichkeiten beraten würde oder beispielsweise eine Ratenzahlung der Gebühren angeboten werde (siehe dazu III-3.5.1).
- Alternative geeignete Möglichkeiten und Verfahren
  Wie oben geschildert werden im Rahmen einer Einstiegsberatung auch alternative Verfahren thematisiert. Mit Blick auf die Bildungs- und Erwerbsbiografie würden sich bei einigen Anerkennungsinteressierten andere und zum Teil besser geeignete Wege anbieten. Wenn beispielsweise langjährige Berufserfahrung vorliege und die Sprachkenntnisse der Anerkennungsinteressierten ausreichten, könne eine Externenprüfung der geeignetere Weg sein. Diese Variante der Anerkennung sei aus Sicht der Einstiegsberaterinnen und -berater auch deshalb attraktiv, weil damit der deutsche Berufsabschluss erworben werde. Konkrete Hinweise, wie viele Anerkennungsinteressierte in alternative Verfahren einmündeten, wurden nur von einer Kammer berichtet. Hier sei es so, dass 20 Prozent einen Antrag im Rahmen des BQFG stellten. 30 Prozent reichten keinen Antrag ein. Die anderen 50 Prozent mündeten in alternative Verfahren ein. Allerdings wird von den Kammern nicht weiter verfolgt, ob die Anerkennungsinteressierten diese Empfehlung auch umsetzten.
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
  Speziell bei nicht reglementierten Berufen könne ein Grund für das Ausbleiben des Antrags sein, dass die Anerkennungsinteressierten in der Zwischenzeit ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen hätten. Die Beraterinnen und Berater weisen darauf hin, dass den Anerkennungsinteressierten des Öfteren nicht bewusst sei, dass sie sich mit ihrem im Ausland erworbenen Abschluss bewerben könnten, und dass eine formale Anerkennung keine Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung darstelle.

- Die im Ausland erworbene Qualifikation entspricht nicht den aktuellen Standards der deutschen Berufsbilder
  Es ist auch Aufgabe der Einstiegsberatung, zu prüfen, ob ein Anerkennungsverfahren Aussicht auf Erfolg hat. Die Einstiegsberaterinnen und -berater machen deutlich, dass sie in einigen Fällen von einem Antrag abrieten, wenn beispielsweise eine Ausbildung im Ausland viele Jahre zurück liege und nicht zu erwarten sei, dass die Ausbildungsinhalte mit den hohen Anforderungen der aktuellen Berufsbilder in Deutschland vergleichbar seien.

Neben diesen Gründen spielten auch weitere Faktoren beim Verzicht auf eine Antragstellung eine Rolle. So könne es für Anerkennungsinteressierte nach Schilderungen der Interviewpartnerinnen und -partner abschreckend sein, dass ein mögliches Ergebnis des Verfahrens keine vollständige Gleichwertigkeit sei und dass gegebenenfalls weitere Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich sein könnten, um eine Beschäftigung aufnehmen zu können. Hier könne auch mithilfe der Beratung den Anerkennungsinteressierten der Nutzen einer Teilgleichwertigkeit, die bei nicht reglementierten Berufen die vorhandenen Qualifikationen sowie die Defizite beschreibt, nicht ausreichend nahegebracht werden.

Ergänzend zu den zuständigen Kammern wurden auch die Erstberatungseinrichtungen dazu befragt, warum im nicht reglementierten Bereich Anerkennungsinteressierte keinen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung stellen.

Die von ihnen genannten Gründe, warum eine Anerkennung nicht weiter verfolgt wird, entsprechen zum Großteil denen, die bereits von den Kammern aufgeführt wurden. Aus Sicht der Beraterinnen und Berater sind die Finanzierung der Verfahrenskosten und die Tatsache, dass die erworbene Qualifikation nicht den aktuellen Standards des deutschen Berufsbilds entspricht, die Hauptgründe für den Antragsverzicht. Den Erstberatungseinrichtungen ist auch der Aufwand der Dokumentenbeschaffung als Hinderungsgrund bekannt, da sich in einigen Fällen Anerkennungsinteressierte nach einer Einstiegsberatung bei den Kammern oder nach der Antragstellung noch einmal meldeten und um Unterstützung bäten, da sie die nachgeforderten Dokumente nicht ohne weiteres besorgen könnten.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass den Anerkennungsinteressierten grundlegende Informationen über die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen fehlten. Es sei beispielsweise häufig nicht bekannt, dass im Bereich der nicht reglementierten Berufe eine Anerkennung nicht Voraussetzung für die Ausübung des Berufes ist. In diesen Fällen werde nach Aussagen der Beraterinnen und Berater häufiger auf die Kammern verwiesen, um abzuklären, ob ein Anerkennungsverfahren Sinn mache.

Oft fehlten grundlegende Informationen über das deutsche Berufsbildungssystem und die Notwendigkeit des Vergleichs der Qualifikation mit einem deutschen Referenzberuf. Deshalb komme es vor, dass die Anerkennungsinteressierten die Anforderungen, die das Gesetz an sie stellt, nicht verstehen würden und sie ihnen zu kompliziert seien. Auch sei es schwierig zu erklären, warum die Anerkennungsinteressierten eine zuständige Stelle aufsuchen sollten beziehungsweise dort einen Antrag einreichen müssten. Hier komme es mitunter zu Verwechslungen von Beratungsinstitution und zuständiger Stelle.

Zuständige Stellen im Bereich der akademischen Heilberufe beziehungsweise der Gesundheitsfachberufe

Im Bereich der akademischen Heilberufe beziehungsweise der Gesundheitsfachberufe stellt sich die Situation im Vergleich zu den Kammern grundlegend anders dar: Während im Kammerbereich viele der

Beratungssuchenden keinen Antrag einreichen, stellen im Bereich der akademischen Heilberufe beziehungsweise der Gesundheitsfachberufe nahezu alle Anerkennungsinteressierten, die bei den entsprechenden zuständigen Stellen beraten wurden, auch einen Antrag. Grund dafür ist die Reglementierung des Berufs; den Anerkennungsinteressierten bleibt im reglementierten Bereich keine andere Wahl, als die Gleichwertigkeit des im Ausland erworbenen Abschlusses prüfen zu lassen, um ihren Beruf in Deutschland auszuüben.

Ein weiterer Grund für die hohen Antragszahlen ist der deutliche Fachkräfteengpass bei diesen Berufsgruppen. Dieser zeigt sich auch daran, dass Arbeitgeber (beispielsweise Krankenhäuser) oder Arbeitsvermittlungsagenturen die zuständigen Stellen gezielt ansprechen.

Der Anteil derer, die zu einer persönlichen Beratung kommen und einen Antrag stellen, wird bei drei der fünf zuständigen Stellen mit nahezu 100 Prozent beziffert. Eine Stelle meldet einen Anteil von 90 Prozent. Eine andere Stelle im Bereich der akademischen Heilberufe meldet sogar, dass die Anzahl der Anträge die Anzahl der Beratungen übersteige. Dies hänge vor allem mit dem hohen Anteil an Anträgen aus dem Ausland zusammen, bei denen die Anerkennungsinteressierten nicht zu einer persönlichen Beratung erschienen.

Der Anteil der Anerkennungsinteressierten, die sich vorab telefonisch oder schriftlich informieren, wird auf 10 bis 15 Prozent, bei einer zuständigen Stelle auf 20 Prozent geschätzt. Dass es nur bei einer Vorabinformation bleibe und keine Beratung in Anspruch genommen werde, passiere nur in den seltensten Fällen.

Einzelne Beispiele zeigen, dass eine Antragstellung dann ausbleibt, wenn die Anerkennungsinteressierten in einem anderen Bundesland einen Antrag einreichen, beispielsweise weil dort eine konkrete Zusage zu einer Beschäftigung vorliegt.

Zum Teil rufen Freunde und Bekannte, gegebenenfalls auch Migrationsberatungsstellen, im Auftrag von Antragsinteressierten an, um sich über Anerkennungsmöglichkeiten zu informieren. Hintergrund solcher Anfragen sei nach Einschätzung der zuständigen Stellen, dass ausgelotet werden solle, in welchem Bundesland eine Anerkennung am einfachsten durchzuführen sei.

Trotz des hohen Beratungsaufkommens werden im Bereich der Kammern im Vergleich zum reglementierten Bereich nur wenige Anträge auf Gleichwertigkeitsprüfung gestellt.

Gründe für das Ausbleiben eines Antrags im nicht reglementierten Bereich sind:

- Schwierigkeiten bei der Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht (Dokumente, Übersetzungen),
- falsche Erwartungen hinsichtlich des Anerkennungsverfahrens,
- Finanzierung der Verfahrenskosten,
- alternative Möglichkeiten und Verfahren,
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit,
- die Auslandsqualifikation entspricht nicht den aktuellen Standards der Berufsbilder.

Obwohl die Kammern auch zu anderen Möglichkeiten und Verfahren beraten, stellt sich die Frage, inwieweit die Anerkennungsinteressierten diese Wege der Anerkennung auch nutzen. Aus den Angaben

der Interviewpartnerinnen und -partner wird deutlich, dass sie keinen umfassenden Überblick darüber haben, welche Wege die Anerkennungsinteressierten nach erfolgter Beratung gehen.

Der Verbleib nach einer erfolgten Beratung kann als „blinder Fleck“ der Anerkennungsberatung angesehen werden.

Im Bereich der akademischen Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe erfolgt aus fast jeder Beratung ein Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung. Gründe für das hohe Antragsaufkommen sind in der Reglementierung der Berufe und den zunehmenden Fachkräfteengpässen in diesem Bereich zu sehen.

3.3 Das Anerkennungsverfahren – vom Antrag bis zum Bescheid

Grundlage für die folgende Darstellung sind Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der für die Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen, Auswertungen von Websites der zuständigen Stellen sowie Analysen der Eingaben von Antragstellenden (vgl. III-1.2). Es wurden auch Erfahrungen externer Beraterinnen und Berater berücksichtigt. Die Untersuchungen konzentrierten sich in dieser Projektphase auf die reglementierten Berufe, insbesondere auf die akademischen Heil- und Gesundheitsfachberufe, da hier das höchste Antragsaufkommen festzustellen ist. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Länderbehörden wurden konkret zum Vollzug in den Heil- und Gesundheitsberufen befragt. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe lag der thematische Schwerpunkt der Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Kammern auf der Einstiegsberatung.

Zur Durchführung der Gleichwertigkeitsfeststellung haben sich **unterschiedliche Vollzugsmodelle** etabliert. Während sich die Industrie- und Handelskammern[94] für die Gründung eines öffentlich-rechtlichen Zusammenschlusses, der IHK FOSA mit Sitz in Nürnberg, entschieden haben, setzen die 53 deutschen Handwerkskammern die neuen Anerkennungsverfahren dezentral unter Nutzung eines internen Leitkammersystems um (vgl. II-2).

Für den Gesetzesvollzug im Bereich der reglementierten Berufe sind die Länder zuständig. Für die Berufe Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger sind bundesweit 35 Länderbehörden für das Berufszulassungsverfahren (Erlaubnis zum Führen von Berufsbezeichnungen, Approbation) zuständig und damit auch für die Gleichwertigkeitsfeststellung, die Voraussetzung für eine Berufszulassung ist. Davon übernehmen 13 Behörden die Gleichwertigkeitsprüfung für beide Berufe, 12 sind für die Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger zuständig und zehn für die Ärztinnen und Ärzte mit Ausbildungsnachweisen aus dem Ausland[95]. In Bayern sind zwei Länderbehörden („Regierungen“) für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten mit ausländischen Berufsqualifikationen zuständig, wobei nur die Regierung von Oberbayern auch Ausbildungsnachweise aus Drittstaaten auf Gleichwertigkeit prüft. Die Regierung von Unterfranken ist – zumindest was die Ärztinnen und Ärzte betrifft – ausschließlich für Ausbildungsnachweise zuständig, die innerhalb der EU, EWR oder in der Schweiz erworben wurden.

Für die Durchführung der Verfahren bedeuten diese unterschiedlichen Organisationsstrukturen, dass sowohl bei den Industrie- und Handelskammern als auch bei den Handwerkskammern aufgrund der

[94] Mit Ausnahme von drei Kammern: IHK Hannover, IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid, IHK Braunschweig.

[95] Das bedeutet, dass es insgesamt 25 zuständige Stellen für die Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern gibt und 23 für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten (vgl. Tabelle 16 im Anhang A2).

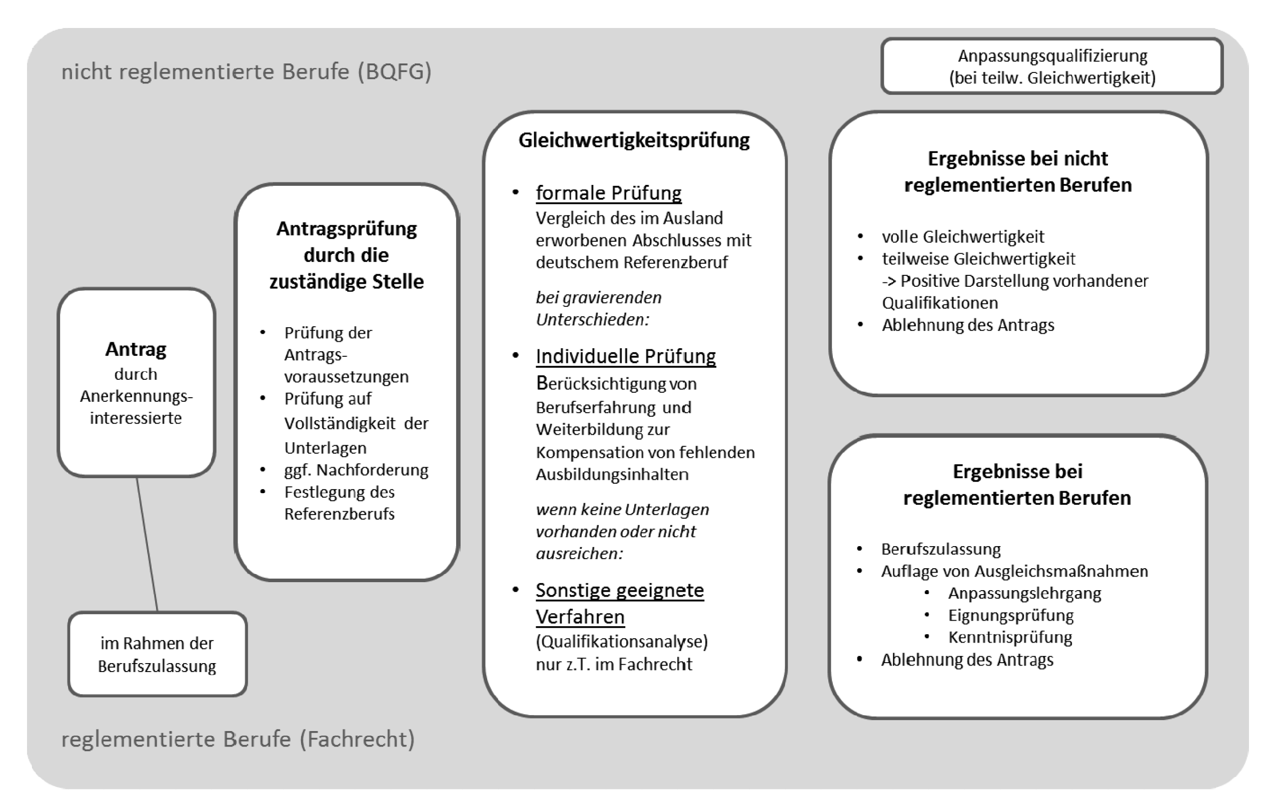
Bündelungen von Zuständigkeiten die Abläufe eher einheitlich strukturiert sind und in der Regel nach den gleichen beziehungsweise zumindest sehr ähnlichen Mustern erfolgen. Im Internet zur Verfügung gestellte Informationen wie auch Antragsformulare sind weitgehend einheitlich. Im Ländervollzug bei den reglementierten Berufen haben sich, vor allem bei der Gleichwertigkeitsfeststellung mit dem Ziel der Approbation beim Beruf Ärztin beziehungsweise Arzt, aber auch bei den Verfahren für die Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger, verschiedene Vorgehensweisen entwickelt. Diese werden im Folgenden näher beleuchtet. Es werden beispielsweise häufig externe Sachverständige, zum Beispiel aus Krankenpflegeschulen oder Universitäten, eingeschaltet, die die Gleichwertigkeitsfeststellung durchführen und ein Gutachten für die zuständige Stelle verfassen.

Abbildung 26 zeigt das Verfahren ab Antragsstellung nach dem BQFG für reglementierte und nicht reglementierte Berufe. Bei den reglementierten Berufen kann das Verfahren abhängig vom Fachrecht variieren. In der Regel wird der Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung im Rahmen des Antrags auf Berufszulassung gestellt. Die gleichwertige Qualifikation ist hier eine von mehreren Voraussetzungen für die Berufszulassung.

Im **Ländervollzug** waren alle interviewten Personen bereits vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes im April 2012 mit der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Rahmen der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG)[96] und deren Umsetzung in den berufsrechtlichen Regelungen (Fachrecht) befasst. Sie nehmen die neuen gesetzlichen Regelungen, die seit April 2012 in den entsprechenden Fachgesetzen bestehen, vor allem im Vergleich mit den bekannten und bisher praktizierten Verfahren wahr (automatische Anerkennung der Abschlüsse von Staatsbürgerinnen und -bürgern der EU, EWR und Schweiz, die ihre Qualifikation in einem Mitgliedsstaat erworben haben). Die neuen Gesetzesvorgaben, Abläufe und der damit zusammenhängende Aufwand werden vor diesem Hintergrund bewertet.

[96] Sie gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union (EU), des sonstigen Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz, die ihre Qualifikation in einem Mitgliedsstaat erworben haben, und gewährleistet ihnen den Zugang zu demselben Beruf unter denselben Voraussetzungen wie Inländerinnen und Inländern.

Abbildung 26 Anerkennungsverfahren für reglementierte und nicht reglementierte Berufe



Quelle: Darstellung des BIBB.

Auch im **Kammerbereich** haben zuständige Stellen – wenn auch in geringerem Umfang – bereits vor Inkrafttreten des allgemeinen Rechtsanspruchs durch das BQFG, insbesondere im Zusammenhang mit den Anerkennungsverfahren für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz, Entscheidungen über Anträge auf Anerkennung getroffen (vgl. Darstellung von Englmann und Müller 2007)[97].

Sowohl **im Kammer- als auch im Ländervollzug** berichten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von einer Zunahme an Anfragen und Anträgen. Somit ist für beide Bereiche von wachsender Erfahrung in der Umsetzung des Gesetzes auszugehen.

3.3.1 Antrags(vor)prüfung durch die zuständige Stelle

Ein Verfahren auf Gleichwertigkeitsprüfung steht allen Personen offen, die im Ausland einen Ausbildungsabschluss erworben haben und beabsichtigen, in Deutschland eine Erwerbstätigkeit auszuüben. An- und Ungelernte ohne zertifizierten Abschluss sind nicht antragsberechtigt – rein informell erworbene Berufsqualifikationen sind für eine Antragstellung nicht ausreichend. Anträge sind sowohl aus dem In- als auch dem Ausland möglich und können unabhängig von der Staatsangehörigkeit[98] oder vom Aufenthaltsstatus gestellt werden. Mit dem am 1. August 2013 in Kraft getretenen

[97] Zum Teil haben Kammern auch andere rechtsunverbindliche Gutachten über die Vergleichbarkeit eines ausländischen Abschlusses mit einem deutschen Ausbildungsberuf erstellt.

[98] Durch das Gesetz wird der Berufszugang in fast allen Berufen von der Staatsangehörigkeit entkoppelt.

E-Government-Gesetz[99] wurde für Anträge nach dem BQFG das Schriftformerfordernis aufgehoben. Damit sind künftig auch Anträge auf Gleichwertigkeitsprüfung ausländischer Berufsabschlüsse per E-Mail möglich, was vor allem Antragstellungen aus dem Ausland erleichtern soll.

Die zuständigen Länderbehörden erhalten – im Gegensatz zu den Kammern – den Aussagen der Interviewten folgend mehr Anträge, als sie Beratungen durchgeführt haben (vgl. III-3.2). Da die IQ- und BAMF-Beratungszahlen zeigen (vgl. III-3.1.2), dass gerade die Ärztinnen und Ärzte sowie die Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger einen großen Anteil der Beratungsinteressierten ausmachen, ist anzunehmen, dass sich viele schon vor dem ersten Kontakt mit der zuständigen Stelle von einer externen Stelle beraten lassen und daraufhin den Antrag bei der Länderbehörde stellen, ohne mit dieser vorab Kontakt aufgenommen zu haben.

Referenzberuf

Grundvoraussetzung für die Antragstellung ist die **Festlegung eines deutschen Referenzberufes**, mit dem der ausländische Berufsabschluss verglichen und auf wesentliche Unterschiede/Gemeinsamkeiten geprüft werden soll.

Die Festlegung beziehungsweise zumindest die Eingrenzung des möglichen Referenzberufes ist in der Regel bereits Teil der Beratung im Vorfeld der Antragstellung. Ärztinnen und Ärzte sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger mit ausländischer Berufsqualifikation können den für sie passenden Referenzberuf für gewöhnlich problemlos bestimmen und benötigen von daher weniger Beratung im Vorfeld der Antragstellung. Wie bereits in Teil III Abschnitt 3.2 dargestellt, verhält es sich im Kammerbereich in der Regel anders: Die Anerkennungsinteressierten nehmen zu einem großen Teil auch nach einer Erstberatung durch eine externe Beratungsstelle zusätzlich noch eine Einstiegsberatung bei der zuständigen Kammer in Anspruch. Oft handelt es sich hier nicht um eine reine Verfahrensberatung, sondern es geht auch um alternative Verfahren und/oder die abschließende Festlegung des deutschen Referenzberufs. Insbesondere die Vielzahl und große Differenziertheit der deutschen Ausbildungsberufe machen die Auswahl des deutschen Referenzberufes in manchen Fällen nicht leicht.

Die IHK FOSA berichtet, dass es mitunter vorkomme, dass in den eingehenden Anträgen auf Gleichwertigkeit ein Referenzberuf vermerkt sei, der im Laufe der Gleichwertigkeitsfeststellung nochmals geändert werden müsse. Gerade bei den Berufen mit unterschiedlicher Fachrichtung, sei dies nicht ungewöhnlich, da ohne eine vertiefte Prüfung des gesamten Antrags eine endgültige Bestimmung des Referenzberufes oft noch nicht möglich sei. Die Änderung und Festlegung des Referenzberufes erfolge immer in einvernehmlicher Abstimmung mit den Antragstellenden.

Ist der Referenzberuf endgültig festgelegt, dient immer das aktuelle deutsche Berufsbild – bei den Ausbildungsberufen die Ausbildungsordnung – als Vergleichsdokument.

Im Folgenden werden die rechtlichen Grundlagen und deren praktische Umsetzung anhand der einzelnen Verfahrensschritte näher dargestellt.

Mitwirkungspflicht/Unterlagen

[99] Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013.

§ 15 BQFG legt fest, dass die Antragstellenden die Pflicht haben, bei der Sachverhaltsermittlung mitzuwirken. Sie müssen alle notwendigen Unterlagen vorlegen und Auskünfte erteilen. Wenn die Antragstellenden ihrer **Mitwirkungspflicht** nicht nachkommen, sind die zuständigen Stellen nicht verpflichtet, eigene Nachforschungen zu unternehmen. Sie können das Verfahren nach der Aktenlage entscheiden. Allerdings muss die zuständige Stelle die Antragstellenden vorher anhören und darauf hinweisen, dass sie beabsichtigt, den Antrag abzulehnen beziehungsweise zu bescheiden, wenn nicht innerhalb einer angemessenen Frist die Unterlagen nachgereicht werden. Den Antragstellenden wird also Gelegenheit gegeben, die notwendigen Unterlagen fristgerecht vorzulegen oder mitzuteilen, warum ihnen dies nicht möglich ist (vgl. Maier und Rupprecht 2012). Gleichlautende oder ähnliche Regelungen existieren in den meisten Anerkennungsregeln im Fachrecht.

Das BQFG bestimmt in § 5 Absatz 1 BQFG die **erforderlichen Unterlagen**, die die Antragstellenden vorlegen müssen. Diese sind:

1) eine tabellarische Aufstellung der absolvierten Ausbildungsgänge und der ausgeübten Erwerbstätigkeiten,
2) ein Identitätsnachweis,
3) im Ausland erworbene Ausbildungsnachweise,
4) Nachweise über einschlägige Berufserfahrung oder sonstige Befähigungsnachweise, sofern diese zur Feststellung der Gleichwertigkeit erforderlich sind und
5) eine Erklärung, dass bisher kein Antrag auf Gleichwertigkeitsfeststellung nach BQFG gestellt wurde.

Die zuständige Stelle kann nach § 5 Absatz, 2 Satz 1 BQFG Originale oder beglaubigte Kopien der Unterlagen verlangen. Die Unterlagen sind in der Regel ins Deutsche übersetzt vorzulegen. Die Übersetzungen sind von Dolmetscherinnen und Dolmetschern oder Übersetzerinnen und Übersetzern anzufertigen, die in Deutschland oder im Ausland öffentlich bestellt oder vereidigt sind. Die Stellen können davon abweichend gemäß § 5 Absatz 3 BQFG auch einfache Kopien der Unterlagen zulassen.

Erst wenn alle nach dem Gesetz erforderlichen Unterlagen vorliegen, beginnt nach § 6 Absatz 3, Satz 2 BQFG die Entscheidungsfrist. Sollte sich im Laufe des Verfahrens ergeben, dass die Unterlagen für die materiell-rechtliche Gleichwertigkeitsprüfung nicht ausreichen, kann die zuständige Stelle nach § 5 Absatz 4 BQFG weitere Unterlagen nachfordern. Dies können nähere Informationen zu Inhalt, Dauer und Rahmenbedingungen der im Ausland absolvierten Berufsausbildung sein. Die zuständigen Stellen haben hierfür eine angemessene Frist zu setzen. Gleiches gilt nach § 5 Absatz 5 BQFG für Fälle, in denen die zuständige Stelle begründete **Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der Unterlagen** hat. Dann kann die zuständige Stelle den Antragstellenden Gelegenheit geben, mithilfe zusätzlicher Informationen die Echtheit oder mit weiteren Erläuterungen die Richtigkeit der Unterlagen zu belegen. Damit sollen Missbrauchsfälle (zum Beispiel gefälschte Dokumente oder Gefälligkeitsbescheinigungen) minimiert werden.

In der Praxis ist es oft schwierig, die im Gesetz formulierte Mitwirkungspflicht zu erfüllen: Die Interviewten geben durchweg an, dass zum einen sehr viele Unterlagen gefordert würden und diese häufig nur mit sehr großem Aufwand für die Antragstellenden oder auch oft gar nicht beschafft werden könnten. Dies habe auch zur Folge, dass die Verfahren sich oftmals über lange Zeiträume erstreckten (vgl. III-3.2).

Der ausländische Ausbildungsnachweis selbst könne in den meisten Fällen vorgelegt werden, reiche aber nach Aussage der zuständigen Stellen für gewöhnlich nicht aus, um eine Gleichwertigkeitsprüfung durchzuführen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Stellen geben einvernehmlich an, dass in der Regel auch weitere Dokumente zum konkreten Ausbildungsnachweis, die Auskunft über Inhalt und Dauer geben, dem Antrag beizufügen seien (oder auch häufig im Laufe des Verfahrens nachgefordert würden), zum Beispiel Stundenpläne, Lehrpläne, Prüfungsordnungen, Tätigkeitsberichte sowie Fächer- und dazugehörige Stundenauflistungen. Einige zuständige Stellen weisen schon auf ihren Internetseiten darauf hin, dass das Verfahren beschleunigt werden kann, wenn neben den geforderten Dokumenten auch weitere Unterlagen beigefügt werden, die der zuständigen Stelle bei der Bewertung der Qualifikation von Nutzen sein können. Auch die befragten Beratungseinrichtungen geben an, die Antragstellenden darauf hinzuweisen, alle möglichen Informationen über Ausbildung und Berufserfahrung bereits vorab dem Antrag beizufügen.

Gerade die Beschaffung dieser Unterlagen sei häufig mit einem enormen zeitlichen und auch finanziellen Aufwand für die Antragstellenden verbunden.

> „Also idealtypisch ist es natürlich, dass sie ihre Fächer und Stundenzahlen und so weiter mitbringen, aber im Grunde, wenn man ehrlich ist, kommt das ziemlich selten vor.“[100]

> „Also so ein klassisches Beispiel ist, dass […] viele Personen dann zum Beispiel […] von ihrer Ausbildung zwar irgendwie […] das Abschlusszeugnis haben, aber keine detaillierte Übersicht, was jetzt Unterrichtsfächer waren, Notenverzeichnis und so weiter. So etwas fehlt häufig […] und ist auch schwer zu beschaffen. Und dann kommen […] dahingehend Rückfragen […] inwieweit es möglich ist, einen Ausbildungsrahmenplan aus dem Herkunftsland zu erhalten. […] da kann ich dann teilweise unterstützen, aber manchmal ist es […] relativ aussichtslos, wenn gewisse Ausbildungsinstitutionen nicht mehr bestehen […]. Also […] gerade hier haben wir häufiger auch mal Personen aus Syrien, wo einfach nichts nachträglich mehr beschafft werden kann.“[101]

In vielen Fällen müssen auch die zusätzlichen Unterlagen (zum Beispiel Stundenpläne, Ausbildungsordnungen) von den Antragstellenden ins Deutsche übersetzt und teilweise auch beglaubigt werden. Ob auf eine Übersetzung der Unterlagen verzichtet werden kann, ergibt sich im Einzelfall: Die IHK FOSA beispielsweise weist bereits auf ihrer Internetseite darauf hin, dass auf Übersetzungen verzichtet werden kann, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die entsprechende Sprache beherrschen[102]. Diese Möglichkeit bezieht sich jedoch nicht auf die gesetzlich vorgeschriebenen Unterlagen, wie zum Beispiel den Ausbildungsnachweis, sondern nur auf die zusätzlich angeforderten Dokumente. Ähnlich wird es von anderen zuständigen Stellen berichtet, auch aus dem Leitkammersystem der Handwerkskammern. Sofern entsprechende Fremdsprachenkompetenz bei der zuständigen Kammer oder bei der für das Gutachten zuständigen Leitkammer vorhanden ist, ist ein Verzicht auf Übersetzungen möglich und sollte im Sinne einer Kostenminimierung frühzeitig der Antragstellerin oder dem Antragsteller gegenüber erklärt werden (Witt 2012, S. 107). Das BQ-Portal leistet in diesem Kontext einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung insb. der Handwerkskammern. Diese wenden sich vor allem in komplexen Fällen an das BQ-Portal, das häufig – dank ausgebauter Kooperationen mit den Herkunftsländern und vorhandener Sprachkenntnisse – Ausbildungsordnungen und Hintergrundinformationen beschafft.

---

[100] Aussage einer interviewten Person einer zuständigen Stelle für Gesundheitsberufe.

[101] Aussage einer interviewten Person einer Beratungseinrichtung.

[102] Nach eigenen Angaben können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IHK FOSA insgesamt 16 Sprachen auf Muttersprachler-Niveau sprechen und 23 Sprachen verstehen.

Diese werden übersetzt und seit 2011 auch online zur Verfügung gestellt. Im BQ-Portal liegen inzwischen zu 62 Ländern detaillierte Beschreibungen der dortigen Berufsbildungssysteme und der wichtigsten Bildungsgänge vor (Stand: März 2014), auf deren Basis sich die ausländischen Berufsprofile zumindest für die zuständigen Stellen einordnen lassen. Zudem hat das BQ-Portal zahlreiche ausländische Ausbildungsordnungen übersetzt, zu denen konkrete Anträge bei Kammern vorlagen.

Die meisten der interviewten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Stellen versuchen, die Antragstellenden bei der Erfüllung der Mitwirkungspflicht zu unterstützen, indem sie zum Teil auch selbst recherchieren, ob die nötigen Unterlagen und Informationen gegebenenfalls bereits übersetzt vorliegen (zum Beispiel im BQ-Portal, der Datenbank der ZAB anabin, in eigenen Dokumentationen). Einige Interviewpartnerinnen und -partner zuständiger Stellen und auch der befragten Beratungseinrichtungen berichten, dass sie sich parallel zu den Anerkennungsinteressierten bemühten, über die entsprechenden Einrichtungen im Ausland Informationen und/oder Unterlagen zu erhalten, die für das Verfahren benötigt werden.

Gerade aber wenn die Antragstellenden Qualifikationen in Ländern erworben haben, aus denen bisher keine oder wenige Anträge gestellt wurden, liegen Informationen zu ihren konkreten Ausbildungsgängen und gegebenenfalls von Berufsbildungssystemen ihrer Herkunftsländer in den Datenbanken häufig (noch) nicht vor. Ein Teil der Interviewten kritisiert daher, dass die Antragstellenden, die als erste einen bestimmten Abschluss anerkennen lassen, mit höherer Wahrscheinlichkeit auch den meisten Aufwand und die höchsten Kosten zu tragen haben. Eine Beratungseinrichtung berichtet davon, dass seitens der regionalen Handwerkskammer ein vorgefertigtes Schreiben zur Verfügung gestellt wurde, das die Antragstellenden nutzen könnten, um selbst in direktem Kontakt mit den entsprechenden Einrichtungen in den Ausbildungsländern die notwendigen Dokumente anzufordern. Dies funktioniere oft besser als wenn sich die zuständigen Stellen einschalteten.

Bei einem Teil der Interviewten, die für die Gleichwertigkeitsprüfung und Approbation bei den Ärztinnen und Ärzten zuständig sind, wird ein anderes Problem hinsichtlich der Mitwirkungspflicht angesprochen: In einigen Fällen seien Antragstellende der Meinung, es müsse ausreichen, das entsprechende Diplom vorzulegen. Es bestehe die Auffassung, die Behörde müsse sich (im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes) selbst um die Beschaffung der für die Gleichwertigkeitsprüfung notwendigen Dokumente kümmern.

Auch Nachweise über vorhandene Berufserfahrung liegen den Antragstellenden oft nicht vor. Da durch die Berufserfahrung laut Gesetz festgestellte wesentliche Unterschiede ausgeglichen werden können, sind die nachvollziehbare Darstellung und insbesondere die Bescheinigung der beruflichen Tätigkeiten und Erfahrungen für die zuständigen Stellen oft sehr relevant (vgl. Abschnitt zur Berufserfahrung unten).

Aus den Interviews geht hervor, dass bei Antragstellenden aus Drittstaaten mit den Referenzberufen Ärztin beziehungsweise Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger häufig davon ausgegangen wird, dass ohne Kenntnisprüfung generell keine Gleichwertigkeit bescheinigt und damit auch keine Berufszulassung beziehungsweise Approbation erteilt werden kann. Das hat auch Auswirkungen auf die Mitwirkungspflicht: Es wurde von Zuständigen für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten berichtet, dass die Prüfung der Dokumente nicht sehr streng ausfalle, da im Rahmen

der Kenntnisprüfung in jedem Fall festgestellt werde, ob entsprechende Fachkenntnisse vorhanden seien.

Kann der Mitwirkungspflicht nicht entsprochen werden, weil beispielsweise die Einrichtungen im Herkunftsland nicht kooperieren oder aber Dokumente schlichtweg nicht mehr vorliegen (zum Beispiel bei Flüchtlingen), sieht § 14 BQFG die Möglichkeit vor, die beruflichen Qualifikationen durch „sonstige Verfahren" analysieren zu lassen. Im Handwerksbereich beispielsweise gibt es eine eindeutige Handlungsempfehlung, dass in solchen Fällen eine Qualifikationsanalyse anzubieten ist. Lehnt die Antragstellerin oder der Antragsteller die Teilnahme an der Qualifikationsanalyse ab, muss der Antrag nach Aktenlage entschieden werden. Das Ergebnis ist in diesem Fall die Ablehnung des Antrags.

Im Fachrecht existieren zurzeit noch keine umfassend vergleichbaren Regelungen zu § 14 BQFG. In den Gesundheitsberufen besteht in diesen Fällen die Möglichkeit, eine Kenntnisprüfung vorzunehmen.

Die AG „Koordinierende Ressorts" hat bereits über dieses Problem beraten und festgestellt, dass die zuständigen Stellen häufig nicht ausreichend über die in § 14 BQFG aufgezeigten Möglichkeiten informiert sind. Deshalb hat die AG „Koordinierende Ressorts beschlossen", dass

„1. verstärkt von der Möglichkeit nach § 14 BQFG Gebrauch gemacht werden sollte, indem sie [die zuständigen Stellen] die für einen Vergleich mit der entsprechenden inländischen Berufsbildung maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten der Antragstellenden durch sonstige geeignete Verfahren ermitteln.

2. In den Fällen, wo das konkrete Berufsgesetz die Anwendbarkeit des § 14 BQFG ausschließt, sollten alsbald korrigierende Gesetzesinitiativen ergriffen werden, um zu § 14 BQFG analogen Regelungen zu gelangen. Die Fachministerkonferenzen sollten entsprechend sensibilisiert werden."[103]

Die **Prüfung der Echtheit der Dokumente** stellt die zuständigen Stellen vor eine große Herausforderung, da es äußerst schwierig ist, gefälschte Unterlagen zu erkennen. Dabei zeichnen sich insbesondere zwei Problemkreise ab: Das sind zum einen Fälschungen und zum anderen Übersetzungen. Beides hängt eng miteinander zusammen.

Ausgeschlossen werden könnten Fälschungen dann, wenn eine Echtheitsbestätigung (Haager Apostille oder Legalisation) vorliege. Zuständige Stellen weisen allerdings auf das Problem hin, dass es derzeit viele Antragstellende mit Berufsqualifikationen aus den arabischen Krisenländern gebe, wo seitens der Botschaften und Konsulate in der momentanen Situation keine Legalisationen von Urkunden vorgenommen werden[104]. Des Weiteren wird davon berichtet, dass bei Fälschungsverdacht gelegentlich die ZAB eingeschaltet werde, mit der Bitte eine Echtheitsprüfung der Dokumente durchzuführen.

Nach Aussagen einer HWK-Leitkammer ist vor allem auch die Kenntnis von Originaldokumenten hilfreich, um Fälschungen zu identifizieren. Dazu stelle diese Kammer beispielsweise echte Ausbildungsnachweise (anonymisiert) in das BQ-Portal ein, um anderen Stellen Vergleichsmöglichkeiten zu bieten.

[103] Vgl. Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts (AG „Koordinierende Ressorts") – Ergebnisvermerk der 5. Sitzung am 23. April 2013 in Bonn (unveröffentlicht).

[104] Nachdem einige Auslandsvertretungen feststellen mussten, dass in ihrem Amtsbezirk die Voraussetzungen für die Legalisation von Urkunden nicht gegeben sind, haben sie mit Billigung des Auswärtigen Amts die Legalisation bis auf weiteres eingestellt. Vgl. Website des Auswärtigen Amtes: www.konsularinfo.diplo.de/contentblob/1615026/Daten /3324513/Urkunden_Auslaendische_oeffentliche_inDeutschland.pdf (Abruf: 14. November 2013).

Seitens der zuständigen Stellen wurde auch der Vorschlag geäußert, Fälschungen in einer Datenbank (zum Beispiel BQ-Portal oder anderer zentral zugänglicher Datenbanken) zentral zu hinterlegen. Dies ist für den Kammerbereich zum Teil umgesetzt. In vielen Fällen konnte hier das BQ-Portal die Bewertungspraxis unterstützen. Es wurden zahlreiche Fälschungen identifiziert, anonymisiert im Portal im internen Bereich für die Kammern eingestellt und mit Handlungshilfen zur Identifizierung von Fälschungen ergänzt. Inzwischen findet eine Diskussion im internen Forum des BQ-Portals zum Thema Fälschungen statt. Zudem wird das Thema in Schulungen des BQ-Portals für Kammerexpertinnen und -experten behandelt. Der Rückgriff auf die Erfahrungen anderer zuständiger Stellen mit gleichen Dokumenten kann also ebenfalls helfen, die Echtheit einer Urkunde zu überprüfen.

Im Bereich der Handwerks- sowie der Industrie- und Handelskammern wird bei begründeten Zweifeln an der Echtheit und Wahrheit von eingereichten Dokumenten folgendes Vorgehen der zuständigen Stellen vorgeschlagen: Zunächst sollten die Antragstellenden aufgefordert werden, weitere Unterlagen vorzulegen, mit denen die Zweifel ausgeräumt werden können. Sollten die Zweifel bestehen bleiben und es nicht gelingen, ausreichende Informationen über die ausländische Ausbildung zu erhalten, bleibt als letztes Mittel zur Sachverhaltsaufklärung die Qualifikationsanalyse nach § 14 BQFG beziehungsweise § 50b Absatz 4 HwO, mit der festgestellt werden kann, ob die maßgeblichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten vorhanden sind (vgl. Witt 2012, S. 114).

Nach Aussagen aus den Länderbehörden wird bei den reglementierten Berufen (hier Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger) häufig festgelegt, dass Ausgleichsmaßnahmen notwendig sind, wenn Zweifel an der Echtheit der Ausbildungsnachweise bestehen.

Die oben genannte Übersetzungsproblematik meint den Verdacht der Falschübersetzung und damit der inhaltlichen Unechtheit der Urkunde. Laut Gesetzesbegründung (§ 5 Absatz 3, Satz 3 BQFG) können die angeforderten Übersetzungen durch öffentlich bestellte oder vereidigte Übersetzerinnen und Übersetzer aus Deutschland oder dem Ausland erstellt werden. In der Praxis ist es allerdings schwierig festzustellen, ob eine Übersetzerin oder ein Übersetzer aus dem Ausland beeidigt oder öffentlich bestellt ist. Hierzu müssten Botschaften oder Konsulate konsultiert werden.

Da auch Ausbildungsordnungen und andere Dokumente gefälscht vorgelegt werden können, reichen den zuständigen Stellen auch hier in der Regel einfache Kopien nicht. Nach Aussagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Beratungseinrichtung akzeptieren einige zuständige Stellen ausschließlich Dokumente, die in Deutschland übersetzt wurden. Die Bezirksregierung Köln beispielsweise hat auf ihrer Website den folgenden Hinweis zu fremdsprachigen Dokumenten:

> „Alle fremdsprachigen Dokumente und Urkunden müssen von einer in Deutschland gerichtlich ermächtigten Person übersetzt sein. Eine Liste der gerichtlich ermächtigten Übersetzer gibt es beim Oberlandesgericht (OLG). (Qualifizierte Übersetzung). Eine im Ausland gefertigte Übersetzung steht einer qualifizierten Übersetzung gleich, wenn die Übersetzerin oder der Übersetzer von der diplomatischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland anerkannt worden ist oder die Vertretung die Richtigkeit und Vollständigkeit der Übersetzung bestätigt."[105]

Für eine Begründetheit von Echtheits- und Wahrheitszweifeln lassen sich keine allgemeingültigen Maßstäbe aufstellen. Gründe für Zweifel können sein, dass unübliche Behördenbezeichnungen in den

[105] Link: www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung02/dezernat_24/approbationen/approbation_arzt/index.html (Abruf: 25. Oktober 2013).

Zeugnissen stehen oder das äußere Erscheinungsbild der vorgelegten Unterlagen von gleichartigen Urkunden aus dem Herkunftsland abweicht. Von Erfahrungen mit (vermeintlichen) Fälschungen berichten alle befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Stellen.

> „Da entwickelt man im Laufe der Jahre nun auch ein gewisses Gespür dafür. Oder wir wissen im Grunde genommen, wie die Dokumente eigentlich auszusehen haben oder wo da […] eine gravierende Veränderung (ist). Denn die Fehler, die gemacht werden, das ist so wie bei allen Fälschungen. Letztendlich…es gibt wenig zu 100 Prozent gut gemacht. Die meisten haben dann doch an den entsprechenden Stellen eklatante Unterschiede und […] Mängel.“

Dass häufig alle Dokumente in übersetzter und teilweise legalisierter Form vorliegen müssen, erhöht den Aufwand und die Kosten für die Antragstellenden einerseits, bietet den zuständigen Stellen andererseits aber eine relativ hohe Sicherheit, dass die Unterlagen echt sind. Die Festlegung des Referenzberufs ist bei nicht reglementierten Berufen für die Erst- und Einstiegsberatung eine große Herausforderung.

Zur Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung werden in der Regel neben dem Ausbildungsnachweis weitere Unterlagen benötigt, die Auskunft über Inhalt und Dauer der Ausbildung geben. Die Erfüllung der Mitwirkungspflicht erweist sich in der Praxis oft als schwierig, da die benötigten Unterlagen häufig nur mit hohem zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Antragstellenden beschafft werden können. Dies bedingt auch, dass sich die Verfahren oftmals über lange Zeiträume erstrecken.

Die zuständigen Stellen sind zum Teil sehr bemüht, die Antragstellenden bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, zum Beispiel durch eigene Recherchen, zu unterstützen. Sofern entsprechende Sprachkenntnisse bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Stellen vorliegen, wird teilweise auf Übersetzungen verzichtet.

Es ist äußerst schwierig, gefälschte Unterlagen zu erkennen, so dass die Prüfung der Echtheit der Dokumente die zuständigen Stellen vor eine große Herausforderung stellt. Dabei zeichnen sich zwei Problemkreise ab: Hier sind Fälschungen (Verdacht auf die Unechtheit der Urkunde) und Übersetzungen (Verdacht der Falschübersetzung und damit der inhaltlichen Unechtheit der Urkunde) die Hauptprobleme. Allgemeine Maßstäbe für eine Begründung von Echtheits- und Wahrheitszweifeln lassen sich nicht aufstellen. Die Einstellung echter Dokumente in Datenbanken kann hierbei eine wesentliche Unterstützung bieten. Häufig fordern die zuständigen Stellen alle Dokumente in übersetzter und legalisierter Form. Dies erhöht zwar den Aufwand und die Kosten für die Antragstellenden, bietet den zuständigen Stellen andererseits aber eine relativ hohe Sicherheit, dass die Unterlagen echt sind.

Dokumentation durch die zuständige Stelle und Rückgriff auf vorhandene Unterlagen (Wissensmanagement)

Im Laufe des Verfahrens (und häufig schon im Vorfeld bei der Beratung, vgl. III-3.2) benötigen die zuständigen Stellen und die Beratungseinrichtungen **Informationen über das ausländische Bildungssystem und vor allem über den speziellen Ausbildungsnachweis der Antragstellenden**, um diesen mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf vergleichen zu können. Aber auch zu den deutschen Referenzberufen werden oftmals zusätzliche Informationen benötigt.

Es gibt unterschiedliche Informationsquellen, die diesen Bedarf decken und seitens der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufig genannt werden: Zum einen sind das die Datenbanken, die Informationen über ausländische Bildungssysteme und Berufe bieten. Dazu zählen das BQ-Portal, die Datenbank anabin und das Binnenmarkt Informationssystem IMI[106.] Zum anderen werden die Quellen genannt, die Informationen über die deutschen Berufe(Referenzqualifikationen) sowie zu den zuständigen Stellen liefern. Darunter fallen das Portal „Anerkennung in Deutschland“, das BERUFENET und die Berufsübersicht der BIBB-Webseite.

In der Regel werden von den Befragten mindestens zwei dieser Datenbanken als Informationsquelle genutzt, um die benötigten Informationen zu erhalten.[107] Dies weist darauf hin, dass verschiedene Informationsquellen abgefragt werden müssen, um die benötigten Informationen zu recherchieren. Es kann aber auch ein Hinweis darauf sein, dass den einzelnen zuständigen Stellen gegebenenfalls Abgrenzungen beziehungsweise die konkreten Ausrichtungen der Datenbanken unbekannt sind beziehungsweise sie keines der Angebote als das für sie nützlichste identifizieren konnten. Insoweit wird eine weitere Bündelung der bestehenden Informationsquellen und Internetportale als sinnvoll erachtet.

Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZAB sowie des BQ-Portals werden als wichtige Ansprechpartnerinnen und -partner genannt, wenn es darum geht, Informationen über ein ausländisches Bildungssystem beziehungsweise einen konkreten ausländischen Bildungsnachweis zu erhalten. Die Handwerkskammern nennen die zuständigen Leitkammern als erste Anlaufstellen für Fragen zu bestimmten Abschlüssen und Herkunftsländern.

Alle befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind sich darüber einig, dass es sehr hilfreich wäre, wenn möglichst viele ausländische Ausbildungsnachweise zugeordnet zum entsprechenden deutschen Referenzberuf zentral gebündelt und aufbereitet abrufbar beziehungsweise bereits beschiedene Fälle einzusehen wären. Als sehr nützlich empfände man es auch, wenn es einen Überblick über Länder und/oder Abschlüsse gäbe, bei denen eine Gleichwertigkeit in der Regel möglich beziehungsweise nicht möglich sei. Man ist sich gleichzeitig bewusst, dass eine solche Dokumentation in dieser Form nicht möglich ist, da jeder Fall als Einzelfall immer individuell geprüft werden muss, insbesondere wegen der Hinzuziehung von weiteren Befähigungsnachweisen und vor allem der vorhandenen Berufserfahrung.

> „Wir hatten das vor mehreren Jahren schon mal versucht. Wir hatten eine länderübergreifende Arbeitsgruppe und hatten versucht […] listenmäßig […] zu erfassen, welcher Beruf in welchem Land wie anerkannt worden ist. Und (wir) haben dieses Vorhaben relativ schnell wieder aufgegeben, weil wir einfach gemerkt haben, dass wir […] daran gescheitert (sind). Durch diese individuelle Beurteilung der Einzelfälle war einfach die Vergleichbarkeit nie gegeben, so dass wir, wenn (wir) da einen Fall eingetragen haben, dem nächsten Bundesland, das vielleicht einen ähnlichen Fall hatte, nicht wirklich weitergeholfen haben.“

---

[106] Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) ist ein elektronisches System zur Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Binnenmarktvorschriften in der EU. Es soll verschiedene praktische Hindernisse abbauen, Kosten senken und die Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungszusammenarbeit in Europa verbessern.

[107] Seitens befragter Handwerkskammern wurde zusätzlich auch die Informationsplattform des Handwerks mit Informationen zu deutschen Ausbildungsgängen genannt. Dort gibt es im internen Bereich Referenzprofile, die eine Kurzfassung der Ausbildungsordnung enthalten und in denen die wesentlichen Tätigkeiten beschrieben werden. Diese Referenzprofile wurden von den Fachverbänden erstellt. Siehe www.handwerkskammer.de/ (Abruf: 14. November 2013).

„Das heißt, sie können also jetzt nicht sagen: Eine Ausbildung in Syrien ist automatisch dies oder jenes. Sondern es ist […] nicht nur die Ausbildung, sondern das sind auch Personen, die in der Regel schon über Lebenserfahrung verfügen, die auch im Heimatland oder in einem anderen Land bereits ihren ärztlichen oder zahnärztlichen Beruf, ausgeübt haben in Kliniken […] in diesen Ländern. Und jeder Einzelne verfügt über unterschiedliche Weiterbildungen und Lebensläufe. […] eben gerade diese werden ja auch berücksichtigt bei der Feststellung wesentlicher Unterschiede, beziehungsweise dem Ausgleich dieser. Und von daher ist da im Prinzip schon eigentlich jede Begutachtung ein Einzelfall."[108]

Seitens der Interviewten wird auch auf das Problem hingewiesen, dass nicht zwangsläufig alle Behörden mit der in einer Datenbank hinterlegten Entscheidung einverstanden sein müssten. Die individuelle Beurteilung der einzelnen Fälle mache eine spätere Vergleichbarkeit sehr schwierig.

„Und dann […] kommt natürlich auch noch die Ermessensentscheidung der Behörde. Also wenn man einen Vergleich macht und stellt wesentliche Unterschiede fest, weil […] soundso viel Prozent fehlen, kann es durchaus sein, dass eine andere Behörde sagt: ‚Das reicht uns aber noch'."

Viele zuständige Stellen haben auch jeweils eigene Dokumentationsvorgaben und Vorgehensweisen.

Die Industrie- und Handelskammern führen in einer gemeinsamen Datenbank, die der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) zur Verfügung gestellt hat, eine fortlaufende Beratungsstatistik. Die IHK FOSA dokumentiert die eigenen Anträge und Entscheidungen und hat als zentrale Stelle die Möglichkeit, auf Unterlagen, die einmal vorgelegt wurden (zum Beispiel ausländische Curricula, Ausbildungsordnungen), zurückzugreifen.

Die Handwerkskammern dokumentieren sowohl Beratungsaufkommen als auch Verfahren in der jeweiligen Einrichtung. Verfahren, die die gesonderten Zuständigkeiten von HWK-Leitkammern betreffen, werden von diesen Stellen ebenfalls dokumentiert. Alle befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Handwerkskammern bewerteten das BQ-Portal als sehr hilfreich und nutzen es. Den Interviews zur Folge ist das BQ-Portal das zentrale Instrument zur Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis im Handwerk. Die in den Anerkennungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse über ausländische Berufsprofile werden von den Handwerkskammern im Portal dokumentiert. Diese Informationen sind im öffentlichen Teil des BQ-Portals auch für andere Nutzergruppen verfügbar. Die Ergebnisse der Vergleichsprüfung zwischen einem ausländischen Berufsprofil und einer deutschen Referenzqualifikation wird im internen Bereich des Portals dokumentiert und ist damit allen anderen Handwerkskammern zugänglich. Damit soll sichergestellt werden, dass die gleiche Berufsqualifikation einheitlich bewertet wird.

Die Länderbehörden berichten davon, nach standardisierten Verfahren Akten anzulegen. Dies geschehe in der Regel erst, nachdem ein Antrag eingegangen ist. Die Dokumentation von Beratungen, vor allem von telefonischen und E-Mail-Anfragen, sei eher unüblich. Nach Aussage einer Länderbehörde würden Unterlagen, die vorgelegt werden und für andere Verfahren gegebenenfalls nutzbar wären, zum Beispiel übersetzte Curricula, zentral abgelegt, so dass man wieder darauf zugreifen könne. Dies geschehe allerdings nicht bundesweit standardisiert.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sprachen sich anlässlich ihrer Jahreskonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2013 in Heidelberg mit Blick auf eine hohe Qualität der Anerkennungsverfahren und Anerkennungsentscheidungen für einen übergreifenden, gemeinsamen, einheitlichen Quali-

[108] Aussagen von interviewten Personen zweier zuständiger Stellen für akademische Heil- und Gesundheitsfachberufe.

tätssicherungsprozess aus, unabhängig von der gesetzgeberischen Zuständigkeit für den einzelnen Beruf. Sie unterstützen, dass die im Zusammenhang mit den Anerkennungsentscheidungen genutzten Datenbanken aufeinander abgestimmt und möglichst einheitlich qualitätsgesichert betrieben werden.

Die zuständigen Stellen haben für gewöhnlich einen hohen Informationsbedarf bezüglich ausländischer Bildungssysteme und Abschlüsse. Die unterschiedlichen Informationsangebote sind bekannt und werden – abhängig von der Art der zuständigen Stellen mehr oder weniger intensiv – als Informationsquellen genutzt. Insbesondere wenn Antragstellende Qualifikationen in Ländern erworben haben, aus denen bisher keine oder wenige Anträge gestellt wurden, liegen Informationen zu den Berufsbildungssystemen und konkreten Ausbildungsgängen in den Datenbanken häufig noch nicht vor. Im Bereich der Handwerks- und der Industrie- und Handelskammern haben sich Dokumentationsstrukturen entwickelt (insbesondere das BQ-Portal und Dokumentation durch IHK FOSA), die einen Rückgriff auf bisherige Anträge und Entscheidungen ermöglichen.

In den einzelnen Länderbehörden werden ebenfalls Anträge und Entscheidungen dokumentiert. Dies geschieht bislang jedoch weder behördenübergreifend noch bundesweit standardisiert. Die zuständigen Stellen befürworten eine weitere Bündelung und Zusammenstellung von Informationen.

Geforderte Sprachkenntnisse und Nachweise darüber

Nach Artikel 53 der RL 2005/36/EG müssen die Antragstellenden über die **Sprachkenntnisse** verfügen, die für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit erforderlich sind. Die Überprüfung der Sprachkenntnisse muss allerdings unabhängig von der Überprüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in einem gesonderten Prüfvorgang erfolgen. Die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation selbst darf wegen unzureichender Sprachkenntnisse grundsätzlich nicht verweigert werden.

Für einzelne reglementierte Berufe sind die Anforderungen an die für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse in den Fachgesetzen geregelt (zum Beispiel als gesonderte Voraussetzung für die Arztapprobation). Die Formulierungen sind sowohl in der Bundesärzteordnung (BÄO) als auch im Krankenpflegegesetz (KrPflG) sehr offen gehalten: Die Antragstellenden müssen über die „für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen“[109]. Wie diese erforderlichen Kenntnisse im Einzelnen aussehen, definieren die Länder, die für den Verwaltungsvollzug der Gesetze zuständig sind.

Ausreichende Sprachkenntnisse werden von allen Befragten als wichtige Voraussetzung für die Berufsausübung in den Gesundheitsberufen hervorgehoben, da sie die Patientensicherheit beeinflussen. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Basis für ein vertrauensvolles Arzt-Patienten-Verhältnis immer eine reibungslose Kommunikation ist. Im Beschluss der 86. Gesundheitsministerkonferenz der Länder (GMK) vom 27. Juni 2013[110] wird festgestellt, dass nur eine gute Kommunikation zwischen den Ärztinnen und Ärzten und den Patientinnen und Patienten sowie deren Angehörigen Schutz vor Missverständnissen und Unklarheiten bietet, die einer richtigen Diagnose und Therapie sowie einer Therapietreue entgegenstehen können. Ausreichende Deutschkenntnisse in Wort und Schrift seien darüber hinaus auch im Interesse der Sicherstellung der Zusammenarbeit der Heilberufe unter- und miteinander und damit im Interesse der berufsgruppenübergreifenden Zusammenarbeit unerlässlich.

[109] Vgl. BÄO § 3 Absatz 1 Nr. 5 und KrPflG § 2 Absatz 1 Nr. 4.

[110] Vgl. Beschlüsse der 86. GMK am 26./27. Juni 2013 in Potsdam, TOP 7.3; www.gmkonline.de/?&nav=beschluesse_86&id=86_07.03 (Abruf: 14. November 2013).

Tabelle 11 Übersicht der geforderten Sprachkenntnisse nach Ländern für die Berufe Arzt beziehungsweise Ärztin und Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger

	gefordertes Sprachniveau	
Land	**Arzt/Ärtzin**	**Gesundheits- und Krankenpfleger/-in**
Baden-Württemberg	B2; bestandener Sprachtest "Patientenkommunikation"	B2 *1 / k.A. *2
Bayern	B2	B2 *3 / k.A. *4
Berlin	B2 ausgestellt durch Goethe-Institut oder ein anderes telc-zertifiziertes Sprachinstitut	k.A.
Brandenburg	B2	B2
Bremen	B2 + Behördengespräch	B2
Hamburg	B2	B2
Hessen	B2 (für die Erteilung einer Berufserlaubnis in den ersten sechs Monaten) C1 (für die Erteilung der Approbation generell) ausgestellt durch Goethe-Institut oder ein anderes telc-zertifiziertes Sprachinstitut	Goethe-Zertifikat B1: Zertifikat Deutsch (ZD), telc Deutsch B1, TestDaF Niveaustufe 3, Deutsch-Test für Zuwanderer (B1) oder Diplom des did deutsch-instituts
Mecklenburg-Vorpommern	B2	B2
Niedersachsen	B2	B2
Nordrhein-Westfalen	B2; bestandener Sprachtest	k.A.
Rheinland-Pfalz	Prüfung über die Bezirksärztekammer Rheinhessen	B2
Saarland	B2	B2
Sachsen	B2	B2
Sachsen-Anhalt	B2	B2
Schleswig-Holstein	B2	k.A.
Thüringen	B2; bestandener Sprachtest "Patientenkommunikation"	B2

*1) Regierungspräsidien Karlsruhe und Stuttgart

*2) Regierungspräsidien Freiburg und Tübingen

*3) Regierungen von Mittelfranken, Unterfranken, Niederbayern, Oberbayern und der Oberpfalz

*4) Regierungen von Oberfranken und Schwaben

Quelle: BIBB-Recherche auf den Webseiten der zuständigen Stellen.

Die Recherche[111] nach den geforderten Sprachkenntnissen auf den Internetseiten der zuständigen Stellen hat ergeben, dass sowohl für die Approbation als Ärztin beziehungsweise Arzt als auch für die Erteilung der Berufserlaubnis als Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger am häufigsten Niveaustufe B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens[112] verlangt wird, zum Teil

[111] Die Recherche wurde vom 16. September 2013 bis 7. Oktober 2013 durchgeführt. Nach bestimmten Kriterien wurden Internetseiten der insgesamt 35 Länderbehörden (darunter sind 12 Behörden nur für die Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern, zehn Behörden nur für Ärztinnen beziehungsweise Ärzte und 13 Behörden für die Anerkennung von beiden Berufen zuständig), ausgewertet. In die Recherche zu den Anforderungen an Ärztinnen und Ärzte ist zudem eine Erhebung der AG „Berufe des Gesundheitswesens“ der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der obersten Gesundheitsbehörden aus dem Herbst 2013 eingeflossen.

[112] Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen des Europarats legt eine für Sprachenlernende und -lehrende umfangreiche Empfehlung vor, die den Spracherwerb, die Sprachanwendung und die Sprachkompetenz von Lernenden transparent und vergleichbar macht. Diese Empfehlung wird für alle Teilqualifikationen (Leseverstehen, Hörver-

wird zusätzlich oder alternativ ein Sprachtest durchgeführt. Die Ergebnisse nach Ländern sind in Tabelle 11 dargestellt. Es zeigt sich, dass in der Regel bundeslandeinheitliche Vorgaben bestehen.

Aus den Interviews geht allerdings hervor, dass es bezüglich der geforderten Sprachkenntnisse insgesamt an bundesweit einheitlichen Maßstäben mangelt, vor allem auch hinsichtlich der Frage, wie und an welcher zeitlichen Stelle des Verfahrens die Anforderungen nachgewiesen beziehungsweise geprüft werden müssen.

Aus den Angaben der Interviewten in den zuständigen Stellen und den Beratungseinrichtungen sowie aus den Angaben auf den Internetseiten der zuständigen Stellen ergeben sich die folgenden unterschiedlichen Verfahrensweisen:

- Der Sprachnachweis über das erforderliche Sprachniveau wird akzeptiert, unabhängig davon, an welcher Schule und in welchem Land er erworben wurde.
- Der Sprachnachweis über das erforderliche Sprachniveau wird nur akzeptiert, wenn er an einem Goethe-Institut[113] erworben wurde.
- Das erforderliche Sprachniveau kann in einem Gespräch mit Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern nachgewiesen werden. Eine Behörde erfragt in einem solchen Interview auch fachliche Zusammenhänge aus Patientensicht. Eine Aktennotiz über das geführte Gespräch und das Ergebnis ersetzt in diesen Fällen den Sprachnachweis einer Sprachschule.
- Einige Behörden verlangen zusätzlich zu dem Nachweis eines bestimmten Sprachniveaus eine weitere Prüfung, in der die Kenntnisse der medizinischen Fachsprache geprüft werden.
- Antragstellende, die an einer Kenntnisprüfung teilnehmen müssen, benötigen – sofern von der zuständigen Stelle überhaupt verlangt – in der Regel die zusätzliche Prüfung zur Fachsprache nicht, da die Kenntnisprüfung, die auf Deutsch stattfindet, diese ersetzt.

Auf den Internetseiten der Länderbehörden sind die geforderten Sprachkenntnisse (Nachweise) für gewöhnlich Teil der Liste der für den Antrag vorzulegenden Unterlagen. Es wird nicht differenziert zwischen Unterlagen, die für die Gleichwertigkeitsfeststellung beziehungsweise erst für die Erlangung der Berufserlaubnis beziehungsweise Approbation notwendig sind. Die Angaben zu den geforderten Unterlagen beziehen sich in der Regel auf alle Unterlagen, die für die Erlangung der Berufserlaubnis beziehungsweise Approbation zu beschaffen sind und schließen damit auch Sprachkenntnisse mit ein. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Länderbehörden weisen darauf hin, dass es den Antragstellenden letztendlich immer um die Berufszulassung gehe und es von daher sinnvoll sei, auch den Nachweis der Sprachkenntnisse bereits zu Beginn des Verfahrens zu erbringen. Dies verhindere auch spätere Frustration, wenn eine Gleichwertigkeit festgestellt werde, die Berufserlaubnis aber aufgrund fehlender Sprachkenntnisse zunächst abgelehnt werden müsse. Für einige Länderbehörden bildet der B2-Sprachnachweis die „Eintrittskarte“ zur weiteren Antragsprüfung.

Eine andere Länderbehörde berichtet, dass der Antrag auch dann angenommen werde, wenn erst wenige bis keine Kenntnisse der deutschen Sprache vorliegen. Man müsse mit Antragsannahme den Antragstellenden erläutern, welche Kenntnisse und Unterlagen während des Berufszulassungsverfahrens noch gefordert werden.

---

stehen, Schreiben und Sprechen) vorgenommen und ist in Form von sechs Kompetenzniveaus formuliert: von A1 für Anfänger bis C2 für das höchste sprachliche Niveau.

[113] Je nachdem Goethe-Zertifikat B2 oder C1.

Grundsätzlich besteht bei den befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Konsens darüber, dass es sinnvoll sei, zum einen bundeseinheitliche Maßstäbe bezüglich des geforderten Sprachniveaus aufzustellen und zum anderen auch Kenntnisse der medizinischen Fachsprache zu fordern. Auch Ärzteverbände fordern eine einheitliche Sprachprüfung für alle Länder, medizinische Fachsprache inklusive[114].

Angesichts der bundesweit noch unterschiedlichen Handhabung bezüglich der geforderten Sprachkenntnisse erscheint im Sinne einer einheitlichen Umsetzung weiterer Handlungsbedarf zu bestehen. In verschiedenen Ländern gibt es Tendenzen in Richtung von mehr Standards und Einheitlichkeit, wie zum Beispiel Überlegungen zu standardisierten Tests zur Prüfung der Deutschkenntnisse inklusive der medizinischen Fachsprache sowohl für Ärztinnen und Ärzte als auch für Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger. Durch die neue „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Ausgleichsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes“ wird die Eignungs- und die Kenntnisprüfung als mündlich-praktische Prüfung unter Einbeziehung von Patienten ausgestaltet. Damit soll erreicht werden, dass die Antragstellenden neben den fachlichen Kenntnissen auch zeigen müssen, über welche Sprachkompetenzen sie verfügen.

Standardisierte Sprachtests wurden in der Medizin inzwischen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen eingeführt. In Niedersachsen kann im Bereich Krankenpflege alternativ zum Sprachzertifikat B2 eine pflegespezifische Sprachprüfung abgelegt werden, die von einer Expertengruppe unter Leitung des Sozialministeriums entwickelt wurde. Zur Vorbereitung werden Sprachkurse, zum Teil im Rahmen des ESF-BAMF-Programms, angeboten.

In Rheinland-Pfalz beispielsweise hat man sich landesweit auf ein einheitliches Vorgehen geeinigt, das auch Kenntnisse in der medizinischen Fachsprache berücksichtigt. Seit August 2012 müssen ausländische Ärztinnen und Ärzte eine Prüfungssituation in Form eines simulierten Arzt-Patienten-Gesprächs bestehen. Der Prüfling muss eine Krankheitsgeschichte erheben, den Patienten aufklären und eine Behandlung vorschlagen. Die Prüfung findet bei der Landesärztekammer statt. Laut eines Artikels in der Zeitschrift „Gesundheitswirtschaft“ fallen bei dieser Prüfung derzeit etwa 40 Prozent der Teilnehmenden durch, obwohl viele davon bereits die Sprachdiplome mit Niveau B2 oder C1 besitzen (ebd.). Sofern in anderen Ländern weniger hohe Ansprüche bestehen und sich die unterschiedlichen Prüfungshürden bei den Anerkennungsinteressierten herumsprechen, könnte dies den sogenannten Anerkennungstourismus zwischen den Ländern fördern.

In Nordrhein-Westfalen wurde zum 1. Januar 2014 die Durchführung der Sprachtests auf die Landesärztekammern übertragen. Der Ablauf der Prüfung ist vergleichbar mit dem in Rheinland-Pfalz.

Die telc GmbH[115] hat in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten aus Medizin und Pflege Sprachnachweise für die berufliche Praxis entwickelt[116] und bewirbt die eigenen Zertifikate bei zuständigen Stellen: *telc Deutsch B1/B2 Pflege* und *telc Deutsch B2/C1 Medizin*. Die inhaltlichen Anforderungen beider Prüfungen orientieren sich an praxisnahen Beispielen aus dem medizinischen beziehungsweise

---

[114] Vgl. Gesundheitswirtschaft Nr. 3/7 Jahrgang Juni/Juli 2013.

[115] Die telc GmbH ist ein Tochterunternehmen des Deutschen Volkshochschul-Verbands e.V. und entwickelt seit über 40 Jahren standardisierte Sprachprüfungen. Die über 70 Sprachzertifikate in zehn Sprachen orientieren sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) und werden weltweit von Bildungseinrichtungen, Arbeitgebern und offiziellen Stellen anerkannt.

[116] Unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium Darmstadt, das unter anderem für die Anerkennung von Gesundheits- und Pflegeberufen zuständig ist.

pflegerischen Berufsalltag. Das Regierungspräsidium Darmstadt hat die Entwicklung dieser Zertifikate unterstützt und befürwortet sie als Nachweis der für die Anerkennung notwendigen Sprachkenntnisse. Die Fachstelle „Berufsbezogenes Deutsch“ des Netzwerks IQ bewertet das Testformat B1/B2 Pflege grundsätzlich positiv, sieht jedoch den Medizintest im aktuellen Format dagegen noch kritisch.

Aktuell behandelt die Gesundheitsministerkonferenz (GMK) die besagte Problematik. Sie hält es für geboten, zur Gewährleistung eines weitestgehend einheitlichen Überprüfungsverfahrens der Sprachkenntnisse in den Ländern Eckpunkte zu entwickeln und zur Anwendung kommen zu lassen. Sie hat daher die Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) beauftragt, unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesärztekammer vom 28. Februar 2013 und der in mehreren Ländern mit Überprüfungsverfahren bereits gesammelten Erfahrungen bis zur 87. GMK Eckpunkte für ein einheitliches Prüfungsverfahren der erforderlichen Sprachkenntnisse vorzulegen[117]. Zur Vereinheitlichung der Sprachanforderungen in den Pflegeberufen hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) eine Länderarbeitsgruppe „Erforderliche Kenntnisse der deutschen Sprache für Berufe in der Kranken- und Altenpflege" unter Federführung des Sozialministeriums Niedersachsen eingerichtet. Konkrete Ergebnisse liegen bislang nicht vor.

Die Ausbildungsordnungen für die Ausbildungsberufe des dualen Systems enthalten keine konkreten Anforderungen an das für die Berufsausübung erforderliche Sprachniveau. Somit kann die Prüfung des Sprachniveaus auch nicht Bestandteil der Gleichwertigkeitsprüfung sein. Falls die zuständige Stelle die Bewertung der Sprachkenntnisse mit Blick auf die künftige Berufsausübung für sinnvoll oder sogar für unabdingbar hält, kann sie zwar eine Bewertung der Sprachkenntnisse vornehmen. Orientiert an den Maßstäben der RL 2005/36/EG, die dem BQFG zugrunde liegt, muss diese Prüfung jedoch gesondert von der Bewertung der Berufsqualifikationen erfolgen. Die Einschätzung der Sprachkenntnisse ist gemäß BQFG nicht Gegenstand der Gleichwertigkeitsfeststellung und begründet damit auch keinen eigenen Gebührentatbestand (vgl. Maier und Rupprecht 2012).

Die Auswertung der Interviews zeigt: Bei Personen, die sich für die Anerkennung von nicht reglementierten Berufen interessieren, gibt es schon in der Beratung eher weniger Sprachprobleme beziehungsweise diese werden seitens der zuständigen Stellen nicht als gravierend wahrgenommen (vgl. III-3.2).

Über die Bedeutung ausreichender Sprachkenntnisse für die Approbation beziehungsweise Berufszulassung von Ärztinnen und Ärzten sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern mit ausländischer Berufsqualifikation sind sich die zuständigen Stellen einig. Bezüglich der konkret geforderten Sprachkenntnisse und obligatorischen Nachweise darüber gibt es bisher kein bundesweit einheitliches Vorgehen. Bestrebungen zur Vereinheitlichung, vor allem innerhalb der einzelnen Länder, sind vorhanden.

Bei den nicht reglementierten Berufen ist die Bewertung der Sprachkenntnisse kein Teil des Verfahrens. Hier scheinen Sprachprobleme keine zentrale Rolle im Rahmen der Anerkennungsverfahren zu spielen.

[117] Vgl. Beschlüsse der 86. GMK am 26./27. Juni 2013 in Potsdam, TOP 7.3; www.gmkonline.de/?&nav=beschluesse_86&id=86_07.03 (Abruf: 14. November 2013).

3.3.2 Gleichwertigkeitsprüfung

Gleichwertigkeitsprüfung bedeutet, dass in einem formalen Bewertungsverfahren ein Vergleich des ausländischen mit einem deutschen Berufsabschluss auf Basis festgelegter formaler Kriterien wie Ausbildungsinhalt und -dauer durchgeführt wird. Während **das Verfahren zur Gleichwertigkeitsprüfung** bei den nicht reglementierten Berufen durch das BQFG geregelt wird, richtet es sich für die reglementierten Berufe nach dem jeweiligen Fachrecht, außer wenn dort keine Regelungen vorhanden sind oder wenn auf das BQFG verwiesen wird.

Zentral ist die Frage, ob wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem inländischen Referenzberuf bestehen und ob diese gegebenenfalls durch Berufserfahrung, im Inland oder Ausland erworben, ausgeglichen werden können. Wesentliche Unterschiede bestehen nach § 4 Absatz 2 BQFG, § 3 Absatz 2, Satz 3 BÄO und § 2 Absatz 3, Satz 3 KrPflG dann, wenn sich die im Ausland erworbenen berufsspezifischen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten wesentlich von denen der deutschen Referenzqualifikation unterscheiden. Relevante Kriterien sind vor allem Ausbildungsdauer und Inhalte der Ausbildung sowie die Frage, ob die unterschiedlichen Kenntnisse für die Ausübung des Berufs in Deutschland wesentlich sind. Gleichwertigkeit bedeutet nicht Gleichheit. Eine vollständige Übereinstimmung mit dem deutschen Referenzberuf ist nicht erforderlich.

Unterschiede zwischen dem BQFG-Verfahren und den fachrechtlichen Regelungen bestehen vor allem beim Antrag und der Bescheidung, bei den Fristen und bei Ausgleichsmaßnahmen, das heißt wenn wesentliche Unterschiede vorliegen und diese nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können[118].

Bei den reglementierten Berufen erfolgen Gleichwertigkeitsfeststellungen inzident im Berufszulassungsverfahren (Berechtigung zur Berufsausübung, Titelführung). Die festgestellte Gleichwertigkeit der Ausbildung allein reicht den Antragstellenden nicht für die Berufszulassung – es müssen alle zum Teil im Fachrecht gesondert geregelten Voraussetzungen zur Berufszulassung vorliegen. § 3 der BÄO und § 2 des KrPflG fordern beispielsweise, dass neben der Qualifikation auch gesundheitliche Eignung sowie Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssen[119].

Der Schwerpunkt wird im Folgenden auf der Anerkennung der Qualifikation von Ärztinnen und Ärzten sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern liegen.

Ausbildungsvergleich

Die volle Gleichwertigkeit wird dann festgestellt, wenn der ausländische Ausbildungsnachweis eine Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten wie der entsprechende deutsche Berufsabschluss bescheinigt und keine wesentlichen Unterschiede zwischen der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation und dem deutschen Berufsabschluss bestehen.

---

[118] Meist sind diese Unterschiede durch berufsspezifische beziehungsweise spezialgesetzliche Anforderungen begründet, zum Beispiel Einschränkungen für die Berufe, in denen es auf besondere Kenntnisse der deutschen Rechtslage ankommt. Vgl. auch Maier/Rupprecht (2012).

[119] Bis zum Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes war zusätzlich die deutsche oder EU-Staatsangehörigkeit eine Voraussetzung der Approbation (§ 3 Absatz1, Satz 1, Nr. 1 BÄO a.F.).

Bezugspunkt für die Gleichwertigkeitsfeststellung ist immer das aktuelle deutsche Berufsbild[120].

Beim Vergleich eines ausländischen Abschlusses „Ärztin" beziehungsweise „Arzt" gibt es an den verschiedenen deutschen Universitäten unterschiedliche Curricula[121], die als Vergleichsdokument herangezogen werden können. Einheitliche Vorgaben, welches Curriculum für die Gleichwertigkeitsprüfung als Grundlage verwendet werden soll, gibt es nicht. Ein Land hat in dieser Sache beispielsweise eine Entscheidung in Richtung mehr Einheitlichkeit und damit mehr Transparenz gefällt: Die drei zuständigen Dienststellen, die für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten zuständig sind, haben sich der Einheitlichkeit halber auf das aktuelle Curriculum einer Universität verständigt.

Nach Aussagen der Interviewten werde grundsätzlich versucht, beim **Vergleich der Ausbildungsnachweise** die Anforderungen der deutschen Referenzqualifikation so systematisch darzustellen (zum Beispiel in tabellarischer Form), dass sowohl Inhalte als auch deren zeitliche Dimension möglichst unkompliziert mit denen der ausländischen Qualifikation verglichen werden könnten. Das Regierungspräsidium Darmstadt beispielsweise veröffentlicht auf seiner Website diese Übersichten über die deutschen beziehungsweise auch hessischen Ausbildungen. Sowohl vom theoretischen als auch vom praktischen Teil sind hier Inhalte und Mindeststunden nebeneinandergestellt. Auf diese Weise soll auch Transparenz für potenzielle Antragstellende geschaffen werden – sie können vorab schon prüfen, ob ihre eigene Ausbildung nach Inhalt und Dauer in etwa der deutschen entspricht.

Bei den Gleichwertigkeitsprüfungen wird – sofern nicht externe Sachverständige beteiligt werden – der Fokus vor allem auf die geleisteten Stunden in den einzelnen Fächern gelegt. In den Interviews wurde dieses Vorgehen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Stelle selbst als quantitative Prüfung bezeichnet.

> „Wissen Sie, ohne dass man eigentlich analysiert, wie die Inhalte tatsächlich sind, geht es da bloß nach Stunden, die man streicht, und sagt dann: ‚Das reicht ja gar nicht aus'. Das ist das Problem. Es wird nie inhaltlich die Messlatte angelegt, qualitativ, sondern immer in der Regel quantitativ."

> „Ich habe die Ausbildung, die deutschen Ausbildungsinhalte, Fächer, Stunden und muss mich dann durch die verschiedenen Curricula kämpfen und dann muss man […] das irgendwie […] zuordnen."

> „Und dieses Curriculum beinhaltet […] Stunden pro Fach, aufgeteilt in die einzelnen Studienjahre und das wird […] in tabellarischer Form zugrunde gelegt. Und die Ausbildung, die der ausländische Arzt dann sozusagen nachweist, sein eigenes Curriculum seines Herkunftsstaates wird sozusagen, ja wie soll ich es ausdrücken, danebengelegt, und dann wird halt verglichen und wird geschaut, welche Stunden pro Fach, wie […] passt [das] übereinander. Also […] wir haben uns [in unserem Bundesland] soweit geeinigt, [als dass] plus/minus 15 Prozent […] als akzeptabel gelten. Wenn also Urologie hier vielleicht 48 Stunden haben und der hat 40 ist das also überhaupt kein Problem."[122]

---

[120] Im Gegensatz dazu ist bei Anerkennungsverfahren für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz (BVFG) auch der Vergleich mit dem deutschen Referenzberuf, der zum Zeitpunkt des ausländischen Abschlusses gültig war, möglich.

[121] § 27 der Approbationsordnung für Ärzte (ÄApprO) legt die abzuleistenden Fächer fest, die zu jeder deutschen Medizinausbildung gehören. Die Universitäten legen in ihren Studienordnungen das Nähere über die Vermittlung der Querschnittsbereiche fest. Das heißt, dass die Unterschiede in den Curricula als gering einzustufen sind.

[122] Aussagen von interviewten Personen von zuständigen Stellen für die Anerkennung von akademischen Heilberufen und Gesundheitsfachberufen.

Um den Vergleich der Ausbildungsnachweise inhaltlich (qualitativ) und zeitlich (quantitativ) durchführen zu können, benötigen die zuständigen Stellen detaillierte Informationen. Aber auch wenn zusätzliche Dokumente vorliegen, die über Inhalt und Zeit der ausländischen Ausbildung Auskunft geben, bleibt der Vergleich der deutschen mit der ausländischen Berufsqualifikation oft schwierig und für die zuständigen Stellen eine große Herausforderung.

Zudem weichen die Bezeichnungen von Fächern oft von den in Deutschland üblichen ab und lassen sich daher nur bedingt miteinander vergleichen. Häufig versprechen die Bezeichnungen der Ausbildungsgänge, aber auch die der einzelnen Fächer, Inhalte, die bei näherer Prüfung nicht Bestandteil der Ausbildung sind: „[…] da wo Physiotherapie dran steht, ist nicht immer Physiotherapie drin."[123]

Hinzu kommt außerdem, dass zum einen materielle Qualifikationsvergleiche im Idealfall eine gleichartige Strukturierung der Ausbildungsgänge voraussetzen, die in der Regel nicht gegeben ist. Im Regelfall entspricht die Strukturierung ausländischer Ordnungsmittel (wie zum Beispiel Ausbildungsordnungen oder Curricula) nicht den nationalen Ordnungsstrukturen, so dass ein Vergleich der Qualifikationen erschwert wird. Zum anderen sind sowohl deutsche als auch ausländische Ausbildungsordnungen meist zu allgemein formuliert, als dass sie im Detail verdeutlichen, was eine Person kann oder nicht kann.

> „Das große Problem ist ja bei diesen Berufsanerkennungsverfahren auch, dass diese anderen Staaten zum Teil ganz andere Benennungen von Fächern haben, dass man also erst mal wirklich gucken muss und Erfahrungen sammeln muss, […] Community Medizin zum Beispiel, da steckt also […] Allgemeinmedizin, Familien-, Sozialmedizin, Arbeitsmedizin […] drin, was ich dann aber so nicht erkennen kann, wo ich immer nachfragen muss und dann […] auch warten muss, ich brauch aber offizielle Unterlagen. Oder in Chirurgie […] beispielsweise, da sieht man bei den Drittstaaten auch sehr oft, ganz, ganz viele Stunden, also viel mehr als hier, aber bei der Chirurgie steckt bei denen halt Urologie und Orthopädie mit drin."

> „Und sagen wir mal, wenn eine Krankenschwester plötzlich […] in ihrer ganzen Ausbildung keine Anatomiestunden hätte oder so, dann würde einem das auffallen. Aber ansonsten ist es sehr schwierig mit der Vergleichbarkeit, weil die Terminologie meistens auch ganz anders ist."[124]

Die Interviewten sind sich darüber einig, und so sieht es auch das Gesetz vor, dass es nicht darum gehen kann, eine vollständige Übereinstimmung mit dem deutschen Referenzberuf nachzuweisen. Schwierig bleibt es aber für die zuständigen Stellen, insbesondere bei den Ärztinnen und Ärzten sowie bei den Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern, zu bestimmen, welche Unterschiede tatsächlich als wesentlich zu bezeichnen sind. Teilweise bestehen länderinterne Einigungen, die einen Spielraum bezüglich abgeleisteter Zeitanteile festgelegt haben[125].

Für die meist fachfremden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Länderbehörden, die im Falle der durchgeführten Interviews für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten sowie von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern zuständig sind, stellt der inhaltliche Vergleich eine schwer zu bewältigende Herausforderung dar.

Für die Prüfung der Gleichwertigkeit bei Ärztinnen und Ärzten mit Drittstaatsabschlüssen werden, nach Aussagen einiger Interviewter, häufig Universitätsprofessorinnen und -professoren als **externe Sachver-**

[123] Ebd.
[124] Ebd.
[125] Zum Beispiel +/- 15 Prozent Zeitanteil in einem bestimmten Fach.

ständige von den einzelnen zuständigen Stellen hinzugezogen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Länderbehörden nennen zwei Gründe dafür: Zum einen sei es den (fachfremden) Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern schlichtweg inhaltlich und fachlich nicht möglich, zu entscheiden, ob die im Ausland erworbenen, medizinischen Qualifikationen tatsächlich für eine Gleichwertigkeit ausreichen. Zum anderen werde das Verfahren durch das Hinzuziehen von Universitätsprofessorinnen und -professoren aufgewertet und glaubwürdiger für die Antragstellenden. Die Kosten für die Gutachten müssen die Antragstellenden in der Regel als zusätzliche Auslage übernehmen (vgl. III-3.5.1).

Auch aus dem Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege wird darüber berichtet, dass den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in den zuständigen Stellen für eine inhaltliche Prüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildungsnachweise, insbesondere aus Drittstaaten, die Fachkenntnis fehle. Aus diesem Grund werden auch in diesem Berufsbereich verschiedene Kooperationen eingegangen, zum Beispiel mit Krankenpflegeschulen, die dann als externe Sachverständige fungieren.

Eine interviewte Person einer zuständigen Stelle für die Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern beschreibt dies wie folgt:

> „Wir prüfen das nicht selbst. Das wird von der Krankenpflegeschule gemacht oder beziehungsweise von […] anderen Schulen, also je nach Beruf. Da haben wir […] eine Kooperation […]. Also rein theoretisch dürfte das in jeder Krankenpflegeschule gemacht werden, aber wir haben […] eine große, die das für uns […] macht. Da geht dann einer von uns mit, entweder ich, meine Kollegin oder meine Vorgesetzte oder auch mal jemand anders noch und wir gucken uns das an, […] also wir sind ja keine Gesundheits- und Krankenpfleger. Ich kann keine Gleichwertigkeit überprüfen. Das muss schon ein Pflegelehrer machen."

Über die konkreten Vorgehensweisen der externen Sachverständigen liegen aus den Interviews keine Erkenntnisse vor. Es besteht in der Regel der Anspruch, einen **Soll-Ist-Vergleich** durchzuführen, der sowohl inhaltliche wie auch zeitliche Aspekte berücksichtigt.

Die 53 Handwerkskammern haben sich in ihrem Innenverhältnis auf das zuvor dargestellte „Leitkammersystem" verständigt (vgl. II-2). Die Leitkammern prüfen auf Anfrage der Vor-Ort-Handwerkkammern schwierige Anträge aus den Herkunftsländern, über die sie eine spezielle Expertise aufgebaut haben. Laut Zentralverband des Deutschen Handwerks zieht die Einschaltung der Leitkammer für den Betroffenen keine gesonderten Kosten nach sich (vgl. Witt 2012, S. 104).

Die IHK FOSA recherchiert Berufsbildungssysteme und die Berufsbilder weitestgehend im Rahmen der konkreten Anerkennungsverfahren selbst.

Der Zusammenschluss von 77 Industrie- und Handelskammern in der IHK FOSA als zentrale zuständige Stelle sowie das interne Leitkammersystem der Handwerkskammern führten nach Ansicht der Interviewten dazu, dass sich zunehmend eine einheitliche Entscheidungspraxis herausgebildet hat, die zur Transparenz bezüglich der Abläufe und Entscheidungen für die Anerkennungsinteressierten beiträgt.

Es besteht der Anspruch der für die Gleichwertigkeitsfeststellung zuständigen Personen, einen Soll-Ist-Vergleich durchzuführen, der sowohl ein inhaltsbezogener als auch ein zeitlicher Qualifikationsvergleich ist. Der Vergleich der deutschen Referenzqualifikation mit der ausländischen Qualifikation bleibt auch dann eine Herausforderung, wenn zusätzliche Dokumente vorliegen, die über Inhalt und Dauer der Ausbildung Auskunft geben. Das liegt unter anderem daran, dass die Struktur ausländischer Ordnungs-

mittel nicht der der deutschen Berufsbilder entspricht und Ausbildungsordnungen häufig eher allgemein formuliert sind.

Für die fachfremden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Länderbehörden, die im Falle der durchgeführten Interviews für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten sowie von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern zuständig sind, stellt vor allem der inhaltliche Vergleich eine oft schwer zu bewältigende Herausforderung dar. Aus diesem Grund werden für die Gleichwertigkeitsfeststellung in diesen Berufen häufig externe Sachverständige eingeschaltet, was mit zusätzlichen Kosten für die Antragstellenden verbunden ist.

Berufserfahrung

Idealtypisch werden zunächst die ausländische und die deutsche Berufsqualifikation verglichen. Falls hierbei wesentliche Unterschiede festgestellt werden, prüft die zuständige Stelle, ob diese durch nachgewiesene **einschlägige Berufserfahrung[126] oder andere Befähigungsnachweise** (zum Beispiel Weiterbildungen) ausgeglichen werden können[127]. Die Berufserfahrung soll vor allem dann hinzugezogen werden, wenn es zwischen einer im Ausland erworbenen Qualifikation und dem deutschen Referenzberuf wesentliche Unterschiede gibt und es im Rahmen des Anerkennungsverfahrens darum geht, diese auszugleichen. Dies gilt insbesondere für Defizite in Bezug auf praktische Ausbildungsteile, die gerade im deutschen dualen System – im Gegensatz zu vielen Ausbildungen im Ausland – eine wichtige Rolle spielen[128].

Bei der „Anrechnung“ der Berufserfahrung als Ausgleich von festgestellten wesentlichen Unterschieden gibt es wenige konkrete Vorgaben dafür, wie lange die Antragstellenden im Beruf tätig gewesen sein sollten oder wie lange die Berufserfahrung zurückliegen darf, um für das Verfahren berücksichtigt werden zu können. Anhaltspunkte liefert die Begründung zum Anerkennungsgesetz (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012, S. 47). Es bleibt den zuständigen Stellen ein Ermessenspielraum, der von einigen Interviewten als positiv beurteilt wird, während andere sich konkretere Vorgaben für die eigene Bewertungspraxis wünschen[129].

Um die vorhandene Berufserfahrung für das Verfahren nutzen zu können, muss diese nachvollziehbar dargestellt und vor allem im Detail belegt werden. Daraus ergibt sich häufig ein Problem, weil die konkreten beruflichen Tätigkeiten und Erfahrungen oft nicht durch Dokumente nachgewiesen werden können. In vielen Ländern ist die „Belegkultur“ weniger stark ausgeprägt als in Deutschland. Arbeitszeugnisse, insbesondere in der Form, in der sie in Deutschland bekannt sind, gibt es häufig nicht. Wenn doch, dann weisen sie zwar oft eine bestimmte Zeit in einem Unternehmen nach, allerdings gehen sie weder auf Inhalte und Dauer der Tätigkeiten ein noch geben sie Informationen zur Qualität der Arbeit.

---

[126] Dies ist eines der zentralen Alleinstellungsmerkmale des deutschen BQFG im internationalen Vergleich.

[127] § 4 Absatz 2 und § 9 Absatz 2 BQFG sowie vergleichbare Regelungen im Fachrecht (zum Beispiel § 3 BÄO).

[128] In den Verfahren für Spätaussiedler nach § 10 BVFG findet die Berufserfahrung keine Berücksichtigung.

[129] Der Leitfaden des DHKT „Hinweise für die Durchführung von Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren“ gibt beispielsweise konkrete Hinweise zur Bewertung der Berufserfahrung.

> „Die Zeugnisse, wie wir sie in Deutschland kennen, gibt es im Ausland nicht. Also in vielen Ländern ist das, was man bekommt, wenn man überhaupt etwas bekommt, ein Dokument, was sagt: ‚Die Person hat von dann bis dann dort gearbeitet.'“[130]

Für die Antragstellenden und externe Beratungseinrichtungen bleibt es den Aussagen zufolge schwierig, im Vorfeld des Verfahrens abzuschätzen, ob vorhandene und teilweise langjährige Berufserfahrung überhaupt Berücksichtigung im Verfahren finden wird. Dies gilt insbesondere in den reglementierten Berufen. Seitens interviewter Beratungseinrichtungen wird – vor allem hinsichtlich der Verfahren der Länderbehörden – kritisch festgestellt, dass für die Antragstellenden oft unklar bleibt, welche wesentlichen Unterschiede festgestellt wurden und welche Art der Berufserfahrung diese ausgleichen könnte.

Die zuständigen Stellen für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten sowie von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern schreiben der Berufserfahrung insgesamt eine im Vergleich zu den nicht reglementierten Berufen geringe Bedeutung für das Ergebnis des Verfahrens zu. Die Berufserfahrung werde zwar berücksichtigt, wirke sich aber letztlich nur selten auf das Ergebnis des Verfahrens aus. Relativ einstimmig berichten die befragten zuständigen Stellen für die Ärztinnen und Ärzte, dass bei Abschlüssen aus Drittstaaten eher selten eine Gleichwertigkeitsprüfung positiv ausfalle, ohne dass eine Kenntnisprüfung abgelegt würde. Sie verweisen darauf, dass häufig nur eine kurze Zeit der Berufserfahrung vorliege, die kaum berücksichtigt werden könne. Auch wenn durch die Berufserfahrung das ein oder andere Fach als gleichwertig bezeichnet würde, blieben in der Regel noch zu viele wesentliche Unterschiede bestehen.

Die Beratungseinrichtungen berichten auch, dass Berufserfahrung teilweise von vornherein keine Berücksichtigung im Verfahren finde. Gründe hierfür seien zum einen, dass diese in den Verfahren bis zum Start des Anerkennungsgesetzes am 1. April 2012 auch keine Rolle gespielt habe und sich die zuständigen Stellen noch nicht umgestellt hätten. Zum anderen seien die zuständigen Stellen der Meinung, dass sich „die Mühe gar nicht lohne“, die Berufserfahrung im Detail einzubeziehen, wenn Antragstellende sowieso an einer Kenntnisprüfung teilnehmen müssten.

Die Recherche auf den Internetseiten der zuständigen Stellen für die Ärztinnen und Ärzte sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger hat Folgendes ergeben: Von den 25 Länderbehörden, die für die Anerkennung der Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger zuständig sind, fordern 14 Stellen bei einem Antrag auf Anerkennung „Zeugnisse bisheriger Arbeitgeber“ ein. Bei den zuständigen Stellen für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten erwarten 8 von 23 Stellen Bescheinigungen über die bisherige Berufserfahrung. Das bedeutet jedoch im Umkehrschluss nicht zwangsläufig, dass die zuständigen Stellen, die nicht schon auf ihrer Internetseite Nachweise über Berufserfahrung fordern, diese nicht berücksichtigen. Unter Umständen müssen sie erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt werden.

Als spezieller Fall wird im Zusammenhang mit der Einbeziehung der Berufserfahrung in einigen Interviews die Altenpflege genannt. Im internationalen Umfeld gibt es im Gegensatz zu Deutschland keine speziell auf die Altenpflege ausgerichteten Studiengänge oder Ausbildungsberufe. Dies bedingt, dass eine Vergleichbarkeit zum inländischen Anforderungsprofil „examinierte/r Altenpflegerin beziehungsweise -pfleger“ nicht existiere. Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger aus

[130] Aussage einer interviewten Person einer zuständigen Stelle.

dem Ausland könnten deshalb, auch bei vorliegender Berufserfahrung in der Altenpflege, keine Anerkennung in diesem Beruf bekommen (vgl. III-3.3.4).

Bei den nicht reglementierten Ausbildungsberufen spielt die Berufserfahrung oft schon eine wichtige Rolle im Vorfeld der Antragstellung, nämlich bei der Beratung zur endgültigen Festlegung des Referenzberufes für den Antrag auf Anerkennung. Vor allem bei den Ausbildungsberufen mit unterschiedlichen Fachrichtungen spielt die Art der Berufserfahrung bei der Findung des Referenzberufes, der die besten Aussichten auf Anerkennung verspricht, eine bedeutende Rolle (zum Beispiel bei den Elektronikern). Dies trifft bei der Festlegung der Referenzberufe Ärztin beziehungsweise Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger nicht zu. In der Regel ist die Zuordnung des Referenzberufes hier eindeutig.

Auch wenn die Kammern noch nicht explizit zur Gleichwertigkeitsprüfung befragt worden sind, geht die große Bedeutung der Berufserfahrung für die Findung des Referenzberufes, aber auch für die Gleichwertigkeitsfeststellung aus den bisherigen Interviews hervor.

Bei der Gleichwertigkeitsfeststellung in den nicht reglementierten Berufen spielt die Berufserfahrung eine wichtige Rolle und beeinflusst häufig das Ergebnis der Prüfung. Im Gegensatz dazu schreiben die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Stellen, die für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten sowie Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger zuständig sind, der Berufserfahrung eine geringere Bedeutung für das Ergebnis des Verfahrens zu. Häufig sei die Zeit der Berufserfahrung zu kurz, als dass dadurch wesentliche Unterschiede ausgeglichen werden könnten. Sofern die Berufserfahrung nicht nachvollziehbar dokumentiert ist, ist sie für die zuständigen Stellen – sowohl im reglementierten als auch im nicht reglementierten Bereich – für das Verfahren nicht nutzbar. Oft liegen zwar Nachweise über eine Zeit der Berufstätigkeit vor, diese geben allerdings keine Auskunft über das Tätigkeitsfeld und das Anspruchsniveau der Tätigkeit.

Laut der Aussagen von Beratungseinrichtungen scheint es gerade bei der Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten aus Drittstaaten häufig Praxis zu sein, dass zuständige Stellen der Berufserfahrung eine untergeordnete Rolle zuschreiben, da die Antragstellenden sowieso eine Ausgleichmaßnahme absolvieren müssten.

Qualifikationsanalyse (sonstige geeignete Verfahren § 14 BQFG)

§ 14 BQFG beziehungsweise § 50b Absatz 4 HwO sehen vor, dass im Falle fehlender oder unzureichender Unterlagen oder wenn die vorgelegten Unterlagen für die Prüfung nicht ausreichen oder Zweifel an Inhalt und Richtigkeit bestehen, die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse des Antragstellenden in „sonstiger Weise“ festgestellt werden können[131]. Diese „Qualifikationsanalysen“ dienen der Feststellung der für einen Vergleich mit der inländischen Berufsbildung maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten. Sie können nach § 14 Absatz 2 BQFG insbesondere Arbeitsproben, Fachgespräche oder praktische und theoretische Prüfungen sein. Dass die erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegt werden können, darf von den Antragstellenden nicht selbst verschuldet sein.

[131] § 14 BQFG orientiert sich laut Gesetzesbegründung (BT-Drs 17/6260) an den Vorgaben der Regelungen der EU-Qualifikationsrichtlinie und dient damit deren Umsetzung (Richtlinie 2011/95/EG).

Aus den Interviews mit zuständigen Stellen liegen zur Qualifikationsanalyse nur wenige Aussagen vor. Grund ist, dass in den befragten zuständigen Stellen bisher nur wenige Erfahrungen mit den „sonstigen Verfahren" gemacht wurden und sich daher die Aussagen auch nur auf einige wenige Fälle beziehen.

Berichtet wird davon, dass es schwierig sei, den richtigen Zeitpunkt für die Entscheidung zu einer Qualifikationsanalyse festzulegen. Wenn Antragstellende und zuständige Stelle bereits längere Zeit versuchten, bestimmte zusätzliche Dokumente zur ausländischen Qualifikation zu erhalten, stelle sich irgendwann die Frage, ob man die Bemühungen einstelle und stattdessen eine Qualifikationsanalyse vornehmen sollte. Da die voraussichtlichen Kosten dafür aber relativ hoch seien, versuchten Antragstellende in der Regel zunächst weiterhin, die nicht vorhandenen Dokumente zu beschaffen.

Alle Interviewten sind darüber einig, dass es derzeit noch Startschwierigkeiten bei der Anwendung der „sonstigen Verfahren" gebe und unklar sei, welche Inhalte mit welchen Methoden und in welcher sinnvollen Reihenfolge geprüft werden sollten. Einstimmig werden auch die hohen und vorab schwer zu kalkulierenden Kosten und die damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme für die Antragstellenden benannt. Die Kosten – die auch dann anfallen, wenn die Qualifikationsanalyse nicht bestanden wird – werden auf teilweise bis zu 2.000 Euro beziffert. Das stelle eine enorme Hürde für die Antragstellenden dar. Die Kosten der Qualifikationsanalyse könnten jedoch von den Jobcentern und Arbeitsagenturen bei Vorliegen der Voraussetzungen als Verfahrenskosten übernommen werden.

Eine Qualifikationsanalyse, da sind sich die Befragten ebenfalls einig, erfordere hohen organisatorischen Aufwand für die zuständigen Stellen, da es um eine individuelle Prüfung der Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten einer Person geht. Je nach Methode würden auch Werkstätten und Material benötigt, aber eben auch Expertinnen und Experten zur Durchführung vor Ort sowie eine gute inhaltliche Vorbereitung.

> „Und für diese individuell Aufgaben zu entwickeln, ist […] eine große Herausforderung für die Experten. Denn bisher ist es so in unserem System, dass eine gesamte Ausbildung oder beziehungsweise jetzt ein Teil einer gesamten Ausbildung überprüft wird. Und hier sind es ganz spezielle wesentliche Tätigkeiten, auf die abgestellt wird, und für die sollen dann situationsorientierte Aufgaben entwickelt werden. Das ist schon mal […] der erste Schritt, der relativ viel Aufwand für die Experten bedeutet, weil sie sich damit noch nicht auskennen. Und zweitens, weil man auch versucht […], diese wesentliche Tätigkeit möglichst […]umfangreich zu erfassen. Danach muss ja der Termin vereinbart werden, das heißt, diese organisatorische Hürde ist relativ hoch. Sie müssen [einen] Kostenvoranschlag einholen […] beim Experten. Dann muss die Kammer den Vorschlag dem Probanden übermitteln. Der muss sich entscheiden […]: ´Möchte ich mich auf eine Qualifikationsanalyse einlassen, oder nicht?` Dann muss ein Termin gefunden werden. Der Experte, der Zweitbeobachter und der Proband müssen zu dem Termin können. Außerdem müssen Räume organisiert werden und Material. Das ist ein relativ hoher organisatorischer Aufwand."

Erste Erfahrungen von Handwerkskammern, die Qualifikationsanalysen in verschiedenen Gewerken durchgeführt haben, zeigen, dass der Aufwand vor allem bei der ersten Durchführung hoch ist. Das liegt daran, dass Experten ins Verfahren einzuweisen sind und die erste Entwicklungsarbeit umfangreich ist. Die Umsetzung der Qualifikationsanalyse wird als gut machbar beschrieben, das gilt insbesondere für Wiederholungsfälle.

Zur Unterstützung der zuständigen Stellen hat das BMBF das Projekt Prototyping [132] initiiert, in dem die Entwicklung eines prototypischen Verfahrens für die Feststellung beruflicher Qualifikationen nach § 14 BQFG gefördert wird. Im Rahmen der Erprobung wurden vor allem die Methoden „Arbeitsprobe“ und „Fachgespräch“ gewählt.

Die Qualifikationsanalyse nach § 14 BQFG ist eine Möglichkeit, trotz fehlender Unterlagen zu einer Überprüfung der vorhandenen Qualifikationen zu gelangen.

Aufgrund mangelnder Erfahrung mit § 14 BQFG können aus den aktuell geführten Interviews nur sehr wenige Aussagen dazugewonnen werden. Wenn Antragstellende aus nachvollziehbaren Gründen ihre Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten nicht durch Unterlagen nachweisen können, macht es nach Ansicht der Befragten durchaus Sinn, dass sonstige Verfahren zur Anwendung kommen. Da es sich um individuell ausgestaltete Prüfungen handelt, ist man sich einig, dass eine sogenannte Qualifikationsanalyse hohen organisatorischen Aufwand für die zuständigen Stellen bedeutet. Thematisiert werden auch die Kosten, die – abhängig vom Aufwand – relativ hoch sein können, jedoch bei Leistungsempfängern nach SGB II/III von der Arbeitsverwaltung übernommen werden können.

Die durch das Projekt Prototyping entwickelten Standards werden die Verfahren zur Qualifikationsanalyse weiter vereinfachen. Die Auswirkungen in der Praxis werden im nächsten Bericht näher betrachtet.

Bescheid

Nach § 7 BQFG wird das Verfahren mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid abgeschlossen[133].

Bei den reglementierten Berufen erfolgt die Bescheidung über die Gleichwertigkeit in der Regel mit der Entscheidung über die Berufszulassung[134]. Es wird dann insgesamt über die Berufszulassung entschieden, für die die gleichwertige Qualifikation eine von mehreren Voraussetzungen ist. Nur bei einigen Berufsgruppen ist ein gesondert anfechtbarer Bescheid über die Feststellung der wesentlichen Unterschiede vorgesehen[135], so zum Beispiel bei den akademischen Heilberufen. Ergibt die Gleichwertigkeitsprüfung, dass wesentliche Unterschiede vorliegen, die nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können, muss die zuständige Stelle zudem verbindlich feststellen, durch welche Ausgleichsmaßnahmen diese wesentlichen Unterschiede ausgeglichen werden können.

Berichtet wird seitens der Beratungseinrichtungen und von den zuständigen Stellen, dass es bei den Antragstellenden zum Teil zu Irritationen gekommen sei, weil das Wort „Anerkennung“ in der Regel nicht im Bescheid auftauche. Trotz festgestellter voller Gleichwertigkeit werde in einzelnen Fällen angenommen, dass es sich um eine Ablehnung handele. Die zuständigen Stellen sind verpflichtet, die formalen Anforderungen in einem Bescheid, der einen Verwaltungsakt darstellt, zu berücksichtigen.

[132] Siehe dazu Info-Kasten in Teil II Abschnitt 2.2.

[133] Vergleichbare Regelungen im berufsrechtlichen Fachrecht.

[134] Im Bereich des Handwerks besteht die Besonderheit, dass bei einer beabsichtigten Selbstständigkeit in einem zulassungspflichtigen Handwerk (Anlage A HwO) die Gleichwertigkeitsfeststellung gegebenenfalls auch auf eine oder mehrere wesentliche Tätigkeiten beschränkt werden kann. Auf dieser Basis ist eine teilweise Feststellung der Gleichwertigkeit möglich (vgl. den Verweis in § 50 b Absatz 6 auf § 8 Absatz 3 HwO, so dass über § 7 Absatz 3 HwO auf Grundlage der teilweisen Gleichwertigkeitsfeststellung eine Eintragung in die Handwerksrolle mit einer Beschränkung auf die wesentlichen Tätigkeiten eines Gewerks erfolgen kann, bei denen eine positive Gleichwertigkeitsfeststellung für Teiltätigkeiten vorliegt).

[135] Bescheid mit Auflage „Ausgleichsmaßnahmen“ (zum Beispiel § 3 Absatz 2 Satz 8 BÄO).

Dabei ist aus Sicht der zuständigen Stellen die Verwendung der gesetzlichen Begrifflichkeiten üblich. Trotzdem bleibt die Verständlichkeit der Bescheide für die praktische Nutzung ein wichtiges Anliegen.

Bei den nicht reglementierten Berufen kann neben einer vollen Gleichwertigkeit eine sogenannte teilweise Gleichwertigkeit ausgesprochen werden, wenn wesentliche Unterschiede festgestellt wurden. Formal werden hierbei in der Begründung des Bescheids die vorhandenen Berufsqualifikationen sowie die wesentlichen Unterschiede beschrieben[136]. Für Antragstellende ist es nach Aussage einiger Befragter wichtig, zu wissen, welcher Qualifizierungsbedarf sich aus den festgestellten wesentlichen Unterschieden ergibt. Da die zuständigen Stellen keinen gesetzlichen Auftrag haben, diese Unterschiede in Qualifizierungsbedarf zu „übersetzen“, kann es die Aufgabe der nachberatenden Einrichtungen sein, diese Rolle übernehmen. Dies ist insbesondere für die Antragstellenden wichtig, die eine volle Gleichwertigkeit anstreben. Die AG Vollzug BQFG (vgl. Teil II-2.2) hat zur Vereinheitlichung des Vollzugs im Bereich der nicht reglementierten Berufe einen Musterbescheid entwickelt und den zuständigen Stellen im internen Bereich des BQ-Portals sowie der AG „Koordinierende Ressorts“ der Länder zur Verfügung gestellt. Zu weiteren Verbesserung der Verständlichkeit haben IHK FOSA sowie die Handwerkskammern die Form der Bescheide vereinfacht und angepasst.

Auch die Bescheide, die im Anerkennungsverfahren bei Ärztinnen und Ärzten die wesentlichen Unterschiede wiedergeben sollen, sollten möglichst im Detail Informationen darüber enthalten, welche Inhalte durch Ausgleichsmaßnahmen auszugleichen sind. Dies scheint in der Praxis nicht immer der Fall zu sein.

Die AG „Koordinierende Ressorts“ hat in ihrem Bericht (Stand 13. September 2013) dazu angeregt, ein bundesweit einheitliches Erscheinungsbild der Bescheide und einen entsprechend abgestimmten Aufbau der Anerkennungsbescheide anzustreben. Dies trage zur Verbesserung der Akzeptanz der Bescheide bei. Mit einem einheitlichen Deckblatt, das von allen zuständigen Stellen genutzt würde, schaffe man eine wiederkehrende Dachmarke, die – wie ein Abschlusszeugnis – auf einen Blick Aussagekraft erlange.

Es gibt Hinweise darauf, dass im Rahmen der Verfahren zur Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten mit ausländischer Berufsqualifikation nicht immer Bescheide ausgestellt werden, in denen die festgestellten wesentlichen Unterschiede aufgeführt sind. Stattdessen erfolgt nach der Gleichwertigkeitsfeststellung eine Anhörung, bei der die Antragstellenden darauf hingewiesen werden, dass aufgrund wesentlicher Unterschiede keine Gleichwertigkeit festgestellt werden kann. Dann werde eine Berufserlaubnis[137] erteilt, die die Ärztinnen und Ärzte in der Regel annähmen, um schnellstmöglich die Kenntnisprüfung, die als „Muss“ benannt wird, ablegen zu können. Auf diese Weise könnten die Ärztinnen und Ärzte auch keinen Widerspruch gegen den Bescheid einlegen.

Für die Antragstellenden und auch für Betriebe ist es aus Sicht von Beratungseinrichtungen und zuständigen Stellen wichtig, dass die Bescheide verständlich formuliert sind und deutlich machen, wo Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ausbildungen liegen. Sofern im nicht reglementierten Bereich eine teilweise Gleichwertigkeit bescheinigt wird, sollte neben den wesentlichen Unterschieden auch der

[136] § 7 Absatz 2 BQFG.

[137] Die Berufserlaubnis wurde im Zusammenhang mit der Öffnung des Approbationsverfahrens für Drittstaatsangehörige von vier auf zwei Jahre begrenzt und kann mit bestimmten Auflagen erteilt werden. Die Approbation ist die unbefristete staatliche Zulassung als Ärztin beziehungsweise Arzt. Damit verbunden ist die Befugnis, die Berufsbezeichnung zu führen.

Qualifizierungsbedarf deutlich werden. Auch die Bescheide, die bei den reglementierten Berufen wesentliche Unterschiede wiedergeben, sollten möglichst detaillierte Informationen darüber enthalten, welche Inhalte durch welche Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden können.

Zwischenfazit: Gleichwertigkeitsprüfung im Bereich der Heil- und Gesundheitsfachberufe

Die AG „Koordinierende Ressorts“ hat im April 2013 festgestellt, dass es zur Sicherstellung einer einheitlichen Anerkennungspraxis notwendig sei, dass maßgebliche Begriffe, zum Beispiel der des wesentlichen Unterschieds, berufsspezifisch, aber länderübergreifend einheitlich definiert werde. Sei dies nicht der Fall, berge dies insbesondere dann Risiken, wenn Anerkennungsverfahren und Zuständigkeiten nicht zentralisiert beziehungsweise länderübergreifend geregelt seien.

Die Interviews mit den für die Anerkennung zuständigen Länderbehörden und Beratungseinrichtungen geben Hinweise darauf, dass – zumindest bei der Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten aus Drittstaaten – die Praxis noch sehr uneinheitlich ist. Es ist zu vermuten, dass dies auch in anderen reglementierten Berufen und insbesondere bei Berufsqualifikationen aus Drittstaaten der Fall ist.

Am 1. Januar 2014 trat die Rechtsverordnung des Bundesgesundheitsministeriums zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen in Kraft. Diese gibt bundesweit einheitliche Kriterien zur Gestaltung und Durchführung der Anpassungslehrgänge und -prüfungen sowie für die Erteilung der Berufserlaubnis vor. Erfahrungen dazu liegen noch nicht vor. Die Umsetzung der neuen Regelungen wird Gegenstand des nächsten Fachberichts sein.

In den Interviews wurden als extrem weit auseinanderliegende Verfahren zur Erteilung der Berufserlaubnis und Approbation für Ärztinnen und Ärzte mit Drittstaatsqualifikation folgende Vorgehensweisen ermittelt:

- Antragstellende werden regelmäßig – ohne Gleichwertigkeitsprüfung im Sinne des § 3 BÄO – in eine Kenntnisprüfung geschickt, da ohne Einzelfallprüfung davon ausgegangen wird, dass keine Gleichwertigkeit mit der deutschen Ausbildung vorliegt.
- Antragstellende erhalten, zunächst ohne Ausgleichsmaßnahme, die Berufserlaubnis für die Zeit, für die sie eine Arbeitsstelle nachweisen können, maximal für zwei Jahre. Nach zweijähriger Berufsausübung kann der Antrag auf Approbation gestellt werden. Die Approbation wird nach Ablauf der zwei Jahre in der Regel ohne weitere Ausgleichsmaßnahme erteilt.

Zwischen diesen beiden Extrembeispielen liegen verschiedene andere Varianten, die hier beispielhaft aufgeführt werden.

- Antragstellende reichen – nach Beratung durch die zuständige Stelle – keinen Antrag auf Approbation, sondern auf Berufserlaubnis ein (nach § 10 BÄO). Innerhalb der folgenden zwei Jahre können sie die Kenntnisprüfung ablegen und dann einen Antrag auf Approbation stellen[138].

[138] Das bedeutet, dass diese Fälle während der zweijährigen Tätigkeit im Rahmen der Berufserlaubnis nicht statistisch nach § 17 erfasst werden, da die Gleichwertigkeitsfeststellung auf diese Weise „umgangen“ wird. Für die Antragstellenden habe dies – nach Aussagen der Interviewten – Vorteile, insbesondere Kostenersparnisse: Es müssten keine Gutachterinnen beziehungsweise Gutachter eingeschaltet und kein kostenpflichtiger Bescheid erteilt werden.

- Antragstellende erhalten die Berufserlaubnis nur für eine zeitlich begrenzte Praktikumszeit (meist etwa sechs Monate), in der ganz bestimmte Inhalte abgedeckt werden müssen. Es soll der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung dienen. Die Antragstellenden können in dieser Zeit nicht als Assistenzärztinnen beziehungsweise Assistenzärzte beschäftigt werden. Für die Krankenhäuser ist in diesen Fällen oft unklar, ob und wie die Ärztin oder der Arzt (außertariflich) vergütet werden muss.
- Antragstellende werden darauf hingewiesen, dass zunächst eine Approbation beantragt werden muss. Erst wenn festgestellt wird, dass keine Gleichwertigkeit vorliegt und eine Kenntnisprüfung abgelegt werden muss, wird die Berufserlaubnis erteilt. Sie soll auch in diesem Fall der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung dienen.
- Antragstellende erhalten zunächst eine Berufserlaubnis für die Dauer von einem Jahr. In dieser Zeit kann von der zuständigen Stelle die Gleichwertigkeit „in Ruhe“ geprüft werden, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von externen Sachverständigen.
- Antragstellende können wählen, ob sie eine Gleichwertigkeitsprüfung wünschen oder ob sie an einer Kenntnisprüfung teilnehmen möchten. Bei Wahl der Kenntnisprüfung besteht das Angebot, zur Vorbereitung eine Berufserlaubnis für ein sechsmonatiges Praktikum zu erhalten. Voraussetzung sind eine geeignete Stellenzusage sowie ausreichende Deutschkenntnisse.

Angesichts der klaren Formulierung des § 3 der BÄO ist es eindeutig, dass es keine Rechtsgrundlage dafür gibt, überhaupt Kenntnisprüfungen durchzuführen, ohne dass vorher die im § 3 BÄO vorgesehene Prüfung der Gleichwertigkeit erfolgt ist. Zumindest in einem Land scheint es aber der Fall zu sein, dass Ärztinnen und Ärzte mit Drittstaatsqualifikation sehr häufig in eine Kenntnisprüfung verwiesen werden, ohne dass vorab die wesentlichen Unterschiede in einem Bescheid begründet werden.

Die Interviews mit den zuständigen Stellen ergeben außerdem, dass…

- bundesweit einheitliche Maßstäbe für die Gleichwertigkeitsfeststellung fehlen.
- teilweise externe Sachverständige hinzugezogen werden und teilweise die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Behörden die Gleichwertigkeitsfeststellung selbst durchführen. Dies hat sowohl Auswirkungen auf die anfallenden Kosten als auch auf das Ergebnis beziehungsweise die Qualität sowie die bundesweite Vergleichbarkeit der Prüfung.
- auch die Voraussetzungen für die Erteilung der Berufserlaubnis nach § 10 Absatz 1 BÄO unterschiedlich ausgelegt werden.
- in einigen Fällen der Nachweis eines Arbeitsvertrages in dem Land, in dem der Antrag gestellt wird, als Antragsvoraussetzung vorliegen muss. Dies ist auch der Fall, wenn die Antragstellenden bereits einen Wohnsitz in Deutschland haben.

Aus diesen unterschiedlichen Vorgehensweisen resultiert ein Problem für die Beratung, das in den Interviews immer wieder angesprochen wird: Die Anerkennungsinteressierten können nur in sehr eingeschränktem Maße darüber informiert werden, wie das Verfahren ablaufen und zu welchen Ergebnissen es führen wird: „Hier können wir nur jedem sagen: ‚Hören Sie zu, das Risiko, Prüfung oder nicht Prüfung können wir Ihnen mit keiner Wahrscheinlichkeitsrechnung dieser Welt kalkulieren.“

Grundsätzlich werden von den Interviewten mehrheitlich Maßnahmen begrüßt, die zu mehr Einheitlichkeit in den Verfahren und Vorgehensweisen führen. Bedenken werden nur hinsichtlich der Umsetzbarkeit geäußert und in Bezug auf die Frage, wer in einem föderalen System die notwendigen Vorgaben machen könnte.

So wird die Einrichtung einer zentralen Gutachtenstelle insbesondere für die Gesundheitsberufe befürwortet, die zumindest einheitliche Standards beim Dokumentenvergleich sicherstellen könnte. Um den zuständigen Stellen die weitere Prüfung unter Hinzuziehung der Berufserfahrung zu erleichtern, sollte das Gutachten entsprechend aussagekräftig formuliert sein.

Festgehalten werden kann, dass bei jeder Prüfung zusätzlich zu den zum Teil sehr unterschiedlichen Vorgaben immer ein Ermessensspielraum der Person bleibt, die für die Prüfung der Gleichwertigkeit zuständig ist. Dennoch ist man sich einig darüber, dass Standards und Maßstäbe wichtig sind, um die Verfahren so einheitlich und damit auch vergleichbar wie möglich zu gestalten.

3.3.3 Ausgleichsmaßnahme (= Anpassungsmaßnahme)

Ausgleichsmaßnahmen sind nur für reglementierte Berufe aufgrund der Vorgaben in RL 2005/36/EG gesetzlich geregelt[139]. Das Anerkennungsgesetz erweitert diese Regelungen soweit möglich auch auf Inhaberinnen und Inhaber von Drittstaatsabschlüssen: Durch Ausgleichsmaßnahmen können festgestellte wesentliche Unterschiede ausgeglichen werden. Je nach Beruf und Herkunftsqualifikation kann das ein Anpassungslehrgang (mit und ohne abschließende Prüfung, die sich auf die Inhalte des Lehrgangs bezieht) oder eine Prüfung (Kenntnis- oder Eignungsprüfung) sein[140].
Für Antragstellende, aber auch Anbieter der unterschiedlichen Qualifizierungsmaßnahmen (auch Krankenhäuser, Pflegeschulen) ist es wichtig, dass die Unterschiede, die es auszugleichen gilt, möglichst detailliert aufgeführt werden, damit eine gezielte Maßnahme möglich ist.

Bei den akademischen Heilberufen besteht nicht die Möglichkeit, zwischen einer Prüfung und einem Anpassungslehrgang zu wählen. Für Abschlüsse aus der EU, EWR, der Schweiz oder bei bereits in der EU anerkannten Drittstaatsabschlüssen ergibt sich aus den zwingenden Vorgaben des Europarechts, dass sich die Prüfung auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede beschränken muss (Eignungsprüfung). Diese Einschränkung gilt bei Drittstaatsabschlüssen nicht. Es ist eine Kenntnisprüfung notwendig, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht. In der Gesetzesbegründung[141] wird klargestellt, dass die Kenntnisprüfung keine vollständige Abschlussprüfung der Ausbildung umfasst. Durch die Kenntnisprüfung soll sichergestellt werden, dass die Antragstellenden in der Lage sind, den Beruf umfassend auszuüben.

Es kann zunächst auch eine befristete Berufserlaubnis erteilt werden. Im Zusammenhang mit der Öffnung des Approbationsverfahrens für Drittstaatsangehörige wurde die Berufserlaubnis von vier auf zwei Jahre begrenzt. Sie soll den Antragstellenden die Herstellung der Voraussetzung für die Erteilung

---

[139] Aufgrund des Regelungsziels der EU- Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG), die Arbeitnehmerfreizügigkeit/Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten und der damit zwingenden Ermöglichung des Berufszugangs sieht das Europarecht bei wesentlichen Unterschieden von Qualifikationen zwingend Ausgleichsmaßnahmen (Prüfungen oder Lehrgänge) vor.

[140] Dieser formalisierte Ausgleich von Qualifikationsdefiziten durch Anpassungsmaßnahmen entfällt bei den nicht reglementierten Berufen – das BQFG sieht hier keine gesetzlichen Anpassungsmaßnahmen vor. Bei festgestellten wesentlichen Unterschieden sind nach § 7 Absatz 2 BQFG in der Begründung des ablehnenden Bescheids die vorhandenen Qualifikationen und die Defizite zu dokumentieren (Feststellung der teilweisen Gleichwertigkeit), so dass sich die Betroffenen mit dieser amtlichen Dokumentation direkt an die Betriebe wenden oder sich gezielt nachqualifizieren können (mehr dazu siehe III-3.4).

[141] BÄO und KrPflG.

einer Approbation in diesem Zeitraum ermöglichen (zum Beispiel als Möglichkeit der Vorbereitung auf die Kenntnis- oder Eignungsprüfung).

Nach Aussagen der Interviewten müssen im Bereich der akademischen Heilberufe in der Praxis Antragstellende aus Drittstaaten, die noch nicht innerhalb EU/EWR/Schweiz anerkannt wurden, häufig eine Ausgleichsmaßnahme absolvieren. Ärzte mit einer Qualifikation aus einem sogenannten Drittstaat müssten demnach häufig an einer Kenntnisprüfung teilnehmen.

Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger mit Abschlüssen aus Drittstaaten können – entsprechend dem Gesetz und den Aussagen der Interviewten – zwischen einem Anpassungslehrgang mit abschließender Prüfung und einer Kenntnisprüfung wählen.

Die im Vergleich zu den Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern dennoch hohe Anzahl von Bescheiden mit voller Gleichwertigkeit für Ärztinnen beziehungsweise Ärzte und Zahnärztinnen beziehungsweise Zahnärzte (vgl. Teil III-2.2, Abbildung 9) ist möglicherweise damit erklärbar, dass im Berichtszeitraum bei Anträgen auf Approbation als Arzt/Zahnarzt die Ausbildungsnachweise vieler Antragstellenden unter die Berufsanerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG) fielen und somit eine automatische Anerkennung beziehungsweise eine Anerkennung über sogenannte erworbene Rechte möglich war.

Auch gibt es im Unterschied zu den Ärztinnen beziehungsweise Ärzten und Zahnärztinnen beziehungsweise Zahnärzten im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege häufiger erhebliche Unterschiede im Berufsbild. Viele Antragsstellende, die im Herkunftsland in der Krankenpflege tätig waren, verfügen über Abschlüsse, die sich nach Inhalt und Dauer wesentlich von der deutschen Ausbildung zum Gesundheits- und Krankenpfleger unterscheiden, so dass die Anerkennung nur nach Absolvierung eines Anpassungslehrganges oder nach Ablegen der Kenntnis-/Eignungsprüfung möglich ist. Es ist ihnen aber auch ohne diese Erlaubnis möglich, in der Gesundheits- und Krankenpflege beruflich (zum Beispiel als Krankenpflegehelfer/-in) tätig zu sein.

Die Interviews belegen, dass bundesweit sehr unterschiedliche Vorgehensweisen und Angebote der Länder bezüglich der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen bestehen. Im Folgenden kann die unterschiedliche Handhabung – wie in den Interviews geschildert – dargestellt, jedoch kein bundesweiter umfassender Gesamtüberblick gegeben werden.

Einig sind sich die Befragten darüber, dass eine Kenntnisprüfung ohne vorherige Vorbereitung darauf nur schwer zu bestehen sei. Der Weg zur entsprechenden Vorbereitungsmaßnahme sei je nach Land und/oder vorhandenen Kontakten nicht leicht. Insbesondere drei Hürden seien zu nehmen, an denen die weiteren Schritte oft scheiterten: Zunächst müsse aus den unterschiedlichen Angeboten ein passendes ausgewählt werden. Je nachdem, ob man berufstätig sei oder andere, zum Beispiel familiäre Verpflichtungen habe, müsse es ein berufsbegleitendes Angebot sein. Des Weiteren würden die Antragsstellenden häufig von den oft hohen Kosten der Lehrgänge abgeschreckt. Auch werden in der Regel für die Teilnahme an einem Vorbereitungslehrgang auf die Kenntnisprüfung Sprachkenntnisse auf B1- oder auch B2-Niveau des Europäischen Referenzrahmens verlangt, was ebenfalls eine Hürde darstellen könne.

Seitens einer zuständigen Stelle wurde darauf verwiesen, dass es in der Region gute Anbieter von Kursen zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung gebe, an die sie die Antragstellenden verweisen

würden. Andere zuständige Stellen machten deutlich, dass es nicht ihre Entscheidung sein könne und dürfe, die Antragstellenden an eine bestimmte Maßnahme einer bestimmten Einrichtung zu verweisen. Mit dem Anerkennungsgesetz sei eine Art „Goldgräberstimmung" aufgekommen, in deren Zuge auch viele Anbieter von Vorbereitungskursen auf die Kenntnisprüfung, Sprachkursanbieter (auch Fachsprache) etc. aus dem Boden geschossen seien. Es sei schwierig abzuschätzen, welche Angebote seriös und für die jeweiligen Antragstellenden geeignet seien. Deshalb müssten sich diese hinsichtlich weiterer Qualifizierungen selbstständig informieren.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die verschiedenen Angebote zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung hinsichtlich Dauer und Kosten deutlich voneinander unterscheiden. Die Dauer variiert von wenigen Schulungstagen bis hin zu 18-monatigen Lehrgängen, die zum Teil auch in Teilzeit absolviert werden können. Die Kosten können für Selbstzahlerinnen und -zahler bis zu 5.000 Euro betragen (vgl. III-3.5).

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den beiden Berufen Ärztin beziehungsweise Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger und die mit ihnen zusammenhängende Praxis bei Ausgleichsmaßnahmen getrennt voneinander dargestellt.

Ärztin und Arzt

Vorbereitung und Durchführung der Kenntnisprüfung:

- Die ausländischen Ärztinnen und Ärzte sollen sich häufig im Rahmen ihrer Tätigkeit mit der Berufserlaubnis auf die Kenntnisprüfung vorbereiten.
- Es werden teilweise auch Lehrgänge von Krankenhäusern angeboten, die im Anschluss die Kenntnisprüfung durchführen.
- Verschiedene Bildungsträger bieten Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung an. Nach Angaben der Interviewten gibt es bundesweit etwa fünf Bildungsträger, die Gesamtpakete in Form eines Ärzteintegrationslehrganges anbieten und die von der Bundesagentur für Arbeit zertifiziert sind.
- Zahlreiche Träger aus dem Sprachschulbereich bieten diverse Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung an, in denen es aber vorrangig um die Verbesserung der Sprachkenntnisse geht. Antragstellende, die ausschließlich an einem Deutschkurs teilnehmen, haben nach Aussage von Beratungseinrichtungen weitaus geringere Chancen, die Kenntnisprüfung zu bestehen.
- Antragstellende werden zum Teil gemeinsam mit den Medizinstudentinnen und -studenten der örtlichen Universitäten im Rahmen der mündlichen Staatsexamensprüfung geprüft.
- Auch Prüfungskommissionen bei Ärztekammern nehmen teilweise die Kenntnisprüfung ab.

Mehrheitlich wird von den Interviewten die neue Rechtsverordnung des Bundesgesundheitsministeriums vom Juni 2013 zur Vereinheitlichung der Anpassungsmaßnahmen (siehe oben) begrüßt. Danach bleiben für Ärztinnen und Ärzte die Fächer „Innere Medizin" und „Chirurgie" zentrale Prüfungsfächer. Neu hinzugekommen sind Querschnittsbereiche wie Notfallmedizin und/oder Pharmakologie. Die kommunikative Kompetenz wird stärker mit abgeprüft, zum Beispiel die ärztliche Gesprächsführung.

Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger

Bei den Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern wird unter einem Anpassungslehrgang in der Regel ein Praktikum in der allgemeinen Krankenpflege verstanden und keine Maßnahme an einer Schule, worauf das Wort „Lehrgang“ hindeutet. Zum Teil werden Ausbildungsverhältnisse mit entsprechender Vergütung an den Krankenpflegeschulen abgeschlossen. Mehrheitlich wird festgestellt, dass es sich bei den Anpassungslehrgängen in den meisten Fällen nicht um klassische „Lehrgänge“ mit mehreren Teilnehmenden handelt, sondern für gewöhnlich um die Ausübung der Tätigkeit unter Verantwortung einer examinierten Pflegekraft. Vereinzelt werden aber auch Lehrgänge mit Theorieanteilen angeboten. Bei Drittstaatlern ist vorgesehen, dass am Ende des Anpassungslehrgangs eine Prüfung abgelegt wird – dies erfolgt zum Teil in der Form eines Reflexions- beziehungsweise Abschlussgesprächs, das sich auf den Inhalt des Anpassungslehrgangs bezieht.

Artikel 15 der neuen Verordnung zu den Anpassungsmaßnahmen (siehe oben) legt fest, dass Anpassungslehrgänge entweder aus theoretischem und praktischem Unterricht, in Form einer praktischen Ausbildung mit theoretischer Unterweisung oder als Mischform durchgeführt werden können[142]. Die Lehrgänge können an einer Schule[143], in Krankenhäusern oder einer als vergleichbar anerkannten Einrichtung absolviert werden.

Eine befragte zuständige Stelle verweist nachdrücklich auf ein Problem, das mit dieser Regelung einhergehe: Seitens der Schulen müssten auch entsprechende Maßnahmen, Lehrgänge und Prüfungen angeboten werden, was derzeit nicht flächendeckend der Fall sei.

Berichtet wird von dem Problem, dass je nach Land die Krankenpflegeschulen nicht dazu angehalten werden könnten, bestimmte Lehrgänge oder Maßnahmen anzubieten. In Hessen bspw. seien die Berufsfachschulen in privater Trägerschaft, so dass keine Weisungsbefugnis seitens der Länderbehörden bestehe. In Bayern dagegen handele es sich um staatliche Schulen; die Gesundheitsfachberufe fallen hier in den Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums. Die Voraussetzungen, die Vorgaben der Verordnung umzusetzen, variieren somit je nach Land. Nach Inkrafttreten der neuen Verordnung am 1. Januar 2014 wird beobachtet werden müssen, ob die in der Verordnung aufgenommenen oben genannten Varianten zur Organisation der Anpassungslehrgänge hinreichende Spielräume für die Länder bieten.

Die Interviews machen deutlich, dass es derzeit bundesweit sehr unterschiedliche Vorgehensweisen der Länderbehörden bezüglich der Auflage von Ausgleichmaßnahmen und deren Umsetzung gibt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Angebote, die auf die Prüfungen (Kenntnis- oder Eignungsprüfung) vorbereiten. Diese Angebote unterscheiden sich zusätzlich hinsichtlich Inhalten, Dauer und Kosten voneinander.

Die neue Rechtsverordnung des BMG zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen und zur Erteilung der Berufserlaubnis vom 2. August 2013 wird überwiegend als Mittel zur weiteren Vereinheitlichung des Vollzugs gesehen.

[142] § 20b KrPflAPrV (neu).

[143] Staatlich anerkannte Schulen an Krankenhäusern oder staatlich anerkannte Schulen, die mit Krankenhäusern verbunden sind (vgl. KrPflG § 4 Absatz 2) oder eine von der zuständigen Behörde als vergleichbar anerkannte Einrichtung (vgl. Verordnung).

Exkurs: Altenpflege

Der Bereich der Altenpflege hat in verschiedener Hinsicht eine Sonderstellung und wird deshalb gesondert dargestellt.

Bei Drittstaatsabschlüssen gibt es zwischen den Verfahren für die Krankenpflege und die Altenpflege einen Unterschied: Bei den Ausgleichsmaßnahmen orientiert sich das Altenpflegegesetz stärker an den Regelungen für EU-Qualifikationen, das heißt es besteht die Möglichkeit, bei der Ausgestaltung der Kenntnisprüfung den Kenntnisstand der Antragstellenden zu berücksichtigen, während in der Krankenpflege Antragssteller/-innen mit nicht gleichwertigen Drittstaatsabschlüssen immer eine Kenntnisprüfung, die sich auf den Inhalt der staatlichen Prüfung erstreckt, ablegen müssen. Am Ergebnis ändert dies jedoch nichts. Sowohl die Antragsteller in der Altenpflege als auch die Antragsteller in der Krankenpflege müssen für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung einen gleichwertigen Kenntnisstand durch das Ablegen einer Prüfung nachweisen. Die Behörde hat bei Altenpflegerinnen und -pflegern lediglich ein Ermessen, ob sie die Prüfung auf die Gebiete beschränkt, in dem die Ausbildungsunterschiede festgestellt worden sind, oder es bei der allgemeineren Kenntnisprüfung belässt. Macht sie von der Möglichkeit der Beschränkung auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede Gebrauch, ist die Kenntnisprüfung vergleichbar der Eignungsprüfung, die von Antragstellerinnen und Antragstellern mit nicht gleichwertiger EU-Ausbildung zu absolvieren ist. Allerdings haben die Antragstellenden mit Drittstaatsabschlüssen im Bereich der Altenpflege kein Wahlrecht zwischen Anpassungslehrgang und Prüfung. Die Behörde entscheidet nach eigenem Ermessen, ob die Antragstellerin beziehungsweise der Antragsteller einen Anpassungslehrgang absolvieren oder eine Prüfung ablegen muss (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012).

Zwar stand die Altenpflege nicht im Fokus der Interviews, sie wurde aber aus den folgenden Gründen immer von zuständigen Stellen für die Anerkennung von Gesundheitsberufen thematisiert:

Zum einen gibt es relativ hohen Informationsbedarf seitens Anerkennungsinteressierter zum Beruf Altenpflegerin beziehungsweise -pfleger (vgl. III-3.1.2). Gleichzeitig ist der sich in diesem Bereich abzeichnende Fachkräftebedarf hoch.

In der Regel wird keine Gleichwertigkeitsprüfung mit dem deutschen Referenzberuf Altenpflege vorgenommen. Speziell auf Altenpflege ausgerichtete Studiengänge beziehungsweise Ausbildungsberufe existieren im internationalen Umfeld grundsätzlich nicht. Dies bedingt nach Ansicht der zuständigen Stellen, dass eine Vergleichbarkeit zum inländischen Anforderungsprofil „examinierte/-r Altenpflegerin beziehungsweise -pfleger" nicht existiere. Da in Deutschland aber insbesondere aufgrund des demografischen Wandels dringend Fachkräfte in der Altenpflege benötigt werden, gibt es Nachfragen seitens Anerkennungsinteressierter, aber oft auch von Unternehmen (vor allem der Altenpflegeheime) in Deutschland. Referenzberuf für ausländische Pflegekräfte, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, ist derzeit in der Regel die Gesundheits- und Krankenpflege. Für die Arbeitgeber aus der Altenpflege liegt daher die ungünstige Situation vor, dass die notwendigen Anpassungslehrgänge gegenwärtig nicht in ihren Einrichtungen stattfinden, sondern für gewöhnlich in der allgemeinen Krankenpflege, also in einem Krankenhaus, abgeleistet werden. Auch die Berufszulassung erfolgt dann als Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger.

Wenn der Anpassungslehrgang nicht im Altenpflegeheim oder in der ambulanten Pflege, sondern in einem Krankenhaus absolviert werden muss, bedeutet das für den Arbeitgeber aus der Altenpflege,

dass zum einen bei fortlaufenden Gehaltszahlungen mit einem längerfristigen Ausfall der Fachkraft gerechnet werden muss. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die (anerkannte) Fachkraft in das Krankenhaus abwandert, beispielsweise aus Gründen einer besseren Bezahlung oder mit Blick auf besondere Fortbildungsmöglichkeiten im Krankenhaus.

3.4 Weitere Qualifizierung

In Bezug auf die weitere Qualifizierung von Anerkennungsinteressierten im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens wurden zum einen die Interviewpartnerinnen und -partner im Kammerbereich befragt. Zum anderen wurden Fragen in die wbmonitor Befragung[144] von Weiterbildungsanbietern 2013 eingebracht, um mögliche Auswirkungen und die Verbreitung von Qualifizierungen im Rahmen des Anerkennungsgesetzes auf diese Gruppe zu untersuchen. Ziel ist dabei unter anderem auch der Aufbau einer Zeitreihe, um die Entwicklung nachvollziehen zu können.

Anpassungsqualifizierungen (Kammerbereich)

Werden im Verfahren wesentliche Unterschiede zwischen dem Auslandsabschluss und dem deutschen Referenzabschluss festgestellt und lassen diese sich nicht durch Berufserfahrung ausgleichen, sind seitens der zuständigen Stellen sowohl die vorhandenen Qualifikationen als auch die wesentlichen Unterschiede darzustellen.

Im Bereich der reglementierten Berufe werden Ausgleichsmaßnahmen angewiesen (siehe III-3.3). Erst wenn diese absolviert sind, kann eine volle Gleichwertigkeit beschieden werden.

Im nicht reglementierten Bereich dient die Darstellung der vorhandenen Qualifikationen und der wesentlichen Unterschiede dazu, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewerben oder sich gezielt zu qualifizieren und dann gegebenenfalls ein erneutes Verfahren auf Feststellung der Gleichwertigkeit anzustreben (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012, S. 11).

Vor diesem Hintergrund wurden die Kammern dazu befragt, welche Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten in ihrer Region bestehen. Zwei der zehn interviewten Kammern haben vor Ort konkrete Anpassungsqualifizierungsprojekte, die im Rahmen des Anerkennungsgesetzes entstanden und gezielt auf die wesentlichen Unterschiede ausgelegt sind, die in den Verfahren beschieden wurden (siehe oben III 3.3.2, zu Bescheid).

Mehrere Einstiegsberaterinnen und -berater sehen das Thema Anpassungsqualifizierung als wichtig an, allerdings gibt es in den meisten Regionen keine expliziten Angebote für Personen, die das Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Insbesondere wird auch darauf hingewiesen, dass im Falle einer Anpassungsqualifizierung die Sprachkenntnisse der Anerkennungsinteressierten auch entsprechend hoch sein müssten, um die Schulungen und die praktischen Teile absolvieren zu können.

Hinsichtlich der Bescheide weisen die Beraterinnen und Berater auf die Schwierigkeit hin, die Defizite so zu beschreiben, dass deutlich werde, welche Art von Maßnahme für eine volle Gleichwertigkeit noch erforderlich wären. Die Bescheide seien zu diesem Zweck oft zu unkonkret.

[144] Näheres zur wbmonitor-Befragung siehe Datensatzbeschreibung im Anhang A1.

Mehrere Kammern im Handwerk wiesen auf Qualifizierungsangebote des IQ-Netzwerks Hamburg NOBI hin, die sich explizit an Anerkennungsinteressierte im Nachgang zu einer Gleichwertigkeitsprüfung richten. NOBI verfolgt das Ziel, Fachkräfte und Arbeitgeber über das Anerkennungsgesetz zu informieren, Beratungsangebote von unterschiedlichen Akteuren zu vernetzen und Anpassungsqualifizierungen im Rahmen des Anerkennungsgesetzes zu entwickeln. Das Qualifizierungsangebot umfasst neben den Handwerksberufen, den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger sowie Ingenieurberufe.

Die Strategie der NOBI-Projekte speziell im Handwerk ist, an den vorhandenen Strukturen der Ausbildung und der staatlichen Ausbildungsstätten anzuschließen, diese für Personen mit Teilanerkennungen zu öffnen und auf der Grundlage von individuellen Qualifizierungsplänen Anpassungsqualifizierungen anzubieten. Dabei werden bereits bestehende Strukturen der Ausbildung – wie der Besuch der Berufsschule, betriebliche Praktika und die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung – für die Anpassungsqualifizierung genutzt. Im Projekt wird auch eine Übersetzung der festgestellten Defizite in konkrete Lernziele mit Bezug auf die jeweilige Ausbildungsordnung des Referenzberufes durchgeführt, die wiederum Bestandteil des Bescheides ist. Die Umsetzung wird aktuell über das Hamburger ESF-Projekt „Anpassungsqualifizierung im Handwerk“ erprobt, das flankierend ein Sprachtutorium anbietet[145].

In den Interviews machen die zuständigen Stellen auf ein wesentliches Problem bei einer teilweisen Gleichwertigkeit aufmerksam: Die wesentlichen Unterschiede seien immer individuelle Defizite. Die individuelle Darstellung der wesentlichen Unterschiede (also der fehlenden Ausbildungsbestandteile) in den Bescheiden würde voraussichtlich zu einer differenzierten Nachfrage nach entsprechenden Qualifizierungsangeboten führen. Es besteht folglich die Herausforderung, dass die Anpassungsqualifizierungsmaßnahme sich auf die individuell festgestellten Unterschiede beziehen müsste. Mit anderen Worten: Standardisierte, beispielsweise modularisierte Nachqualifizierungen, wie sie beim Nachholen eines Berufsabschlusses eingesetzt werden, würde vom Ansatz her nicht zu den noch zu erwerbenden Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten der Anerkennungsinteressierten passen. Daraus resultiert das praktische Problem, dass entweder Maßnahmen konzipiert werden müssten, die zu den individuellen Defiziten passen (Einzelmaßnahmen) oder dass Anerkennungsinteressierte im Rahmen von standardisierten Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen bestimmte Inhalte, die sie entsprechend der teilweisen Gleichwertigkeit ihres Abschlusses bereits erworben haben, nicht absolvieren müssen.

Eine weitergehende Lösung für dieses Dilemma könnte eine Anpassungsqualifizierung sein, die in einem ersten Schritt an die individuellen bereits vorliegenden Qualifikationen anschließt und darauf aufbauend Qualifizierungsmaßnahmen generiert. Diese Form der Qualifizierung wird bereits bei Nachqualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der Zulassung zur Externenprüfung prototypisch im Projekt Quali-ADAPT[146] praktiziert.

Weiterbildungsanbieter

Im Rahmen der wbmonitor-Umfrage 2013 wurden die Teilnehmenden[147] unter anderem zu den Themenbereichen „Weiterbildungsberatung im Rahmen einer Qualifizierung zur Anerkennung ausländi-

[145] Weitere Informationen unter www.nobi-nord.de/fileadmin/redaktion_nobi-nord/PDFs/Publikationen/NOB-Aktuell_1-2013__Final.pdf (Abruf: 18. November 2013).

[146] Näheres unter www.hwk-oberfranken.de/72,0,484.html (Abruf: 18. November 2013).

[147] Insgesamt stehen die Angaben von 1.419 Anbietern zur Verfügung.

scher Berufsqualifikationen“ sowie „Weiterbildung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ befragt. Bei den folgenden Auswertungen handelt es sich jeweils um gewichtete Angaben.

Mehr als 12 Prozent der erfassten Weiterbildungsanbieter haben Beratung zu dem genannten Thema durchgeführt und mehr als 6 Prozent aller Anbieter Personen weitergebildet, die aufgrund eines Anerkennungsverfahrens eine Qualifizierung benötigten.

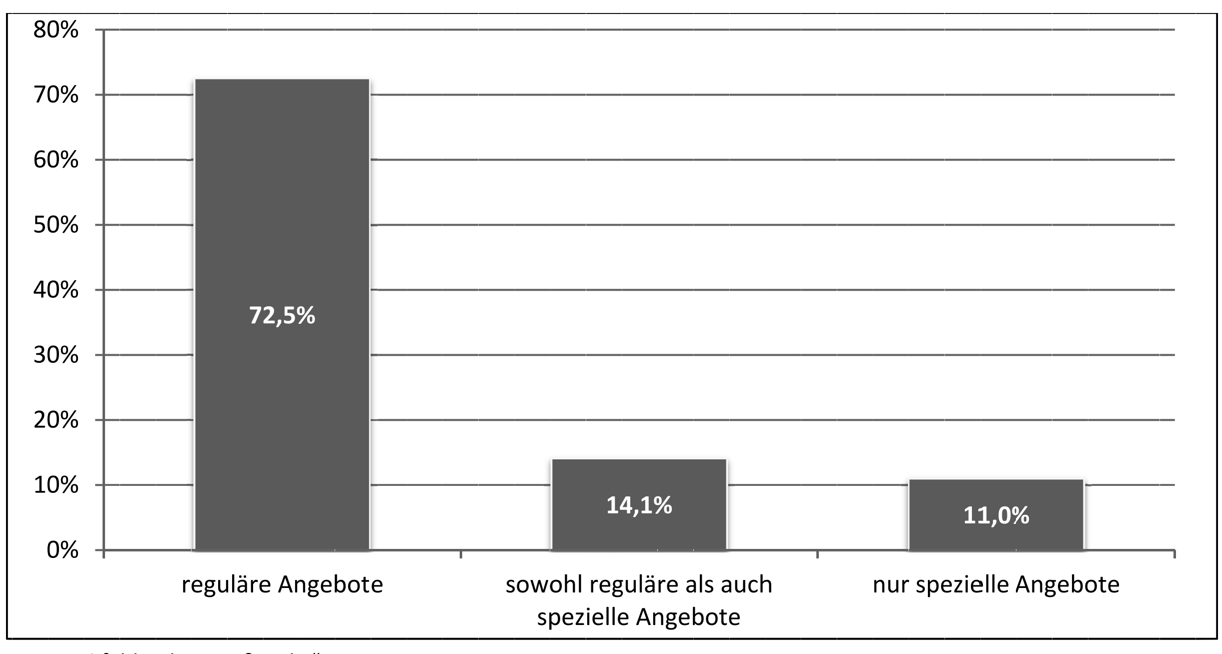
Auch bei den Weiterbildungsanbietern zeigt sich die steigende Bedeutung des Themas Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. Mehr als 60 Prozent der Anbieter, die Beratungen zu diesem Themenbereich durchgeführt haben, geben an, dass die Anzahl in den letzten 5 Jahren gestiegen ist. Bei nur knapp 4 Prozent ist die Anzahl gesunken. Bei etwas mehr als einem Prozent der Anbieter gehört dieses Thema sogar zu den drei wichtigsten Beratungsthemen.

Betrachtet man die Art der Einrichtungen[148], die Weiterbildung(en) in diesem Rahmen anbieten, dann zeigt sich, dass private Einrichtungen, die gemeinnützig tätig sind, im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Anbietern, überproportional häufig solche Weiterbildungsangebote durchführen. Einrichtungen einer Kirche, Partei, Gewerkschaft, Stiftung, eines Verbandes oder Vereins bieten entsprechende Weiterbildungen hingegen, verglichen mit ihrem Gesamtanteil, seltener an.

Es zeigt sich, dass die Qualifikationsanforderungen von Personen, die aufgrund eines Anerkennungsverfahrens ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Weiterbildung benötigen, bei fast drei Viertel der Einrichtungen, die diese Personengruppe zu den Kunden zählen, durch reguläre Angebote abgedeckt werden. Bei einem Viertel der Anbieter werden (unter anderem) spezielle Angebote für diese Zielgruppe vorgehalten (vgl. Abbildung 27). Wenn diese speziellen Angebote näher benannt werden, dann handelt es sich zumeist um berufsbezogene Sprachangebote.

[148] Die Art der Einrichtung wurde in folgenden Kategorien abgefragt: „private Einrichtung, die kommerziell tätig ist“; „private Einrichtung, die gemeinnützig tätig ist“; „betriebliche Bildungseinrichtung“; „berufliche Schule“; „Volkshochschule“; „Fachhoch-/Hochschule, Akademie“; „wirtschaftsnahe Einrichtung (wie Kammer, Innung, Berufsverband oder Ableger davon)“; „Einrichtung einer Kirche, Partei, Gewerkschaft, Stiftung eines Verbandes oder Vereins“ sowie „Sonstiges“.

Abbildung 27 Über welche Angebote wurden die Qualifizierungsanforderungen der Personen, die aufgrund eines Anerkennungsverfahrens ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Weiterbildung benötigen, abgedeckt?



Zu 100 % fehlend = „weiß nicht“.
Basis: Weiterbildungsanbieter 2013 (gewichtete Ergebnisse; ungewichtete Fallzahl: n=90).
Quelle: wbmonitor 2013, Darstellung des BIBB.

Darüber hinaus wurden die Weiterbildungsanbieter gefragt, ob eine Kooperation mit den für die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen zuständigen Stellen besteht, und wie diese gestaltet ist. Mehr als 4 Prozent aller Anbieter geben an, dass sie mit zuständigen Stellen zusammenarbeiten beziehungsweise dies in Planung ist. Zumeist werden Personen mit Qualifizierungsbedarf von den zuständigen Stellen an die Einrichtungen verwiesen. Dies setzt voraus, dass den zuständigen Stellen bekannt ist, welche Angebote die Einrichtungen vorhalten. Weiterhin wird angegeben, dass

Qualifizierungsangebote zusammen mit zuständigen Stellen durchgeführt werden und dass ein gegenseitiger Informationsaustausch stattfindet.

3.5 Kosten und Finanzierung

3.5.1 Kosten

Die Entscheidung über eine Antragstellung beruht auf einer individuellen Kosten-Nutzen-Abschätzung durch die Betroffenen. Das Verhältnis von Beratungs- zu Antragszahlen wird deshalb auch von den individuellen Kosten des Erwerbs einer Anerkennung beeinflusst (vgl. III-3.2.4).

Im folgenden Abschnitt werden die Gebühren und weiteren Kosten, die mit einer Antragstellung verbunden sein können, anhand der beschriebenen Interviews (siehe III-1.2), einer Webanalyse (siehe Anhang A1), Angaben der Akteure (zum Beispiel Gebührenordnungen) sowie Sekundärquellen (zum Beispiel Gremienprotokolle und Beiträge bei Veranstaltungen) dargestellt. Wie bereits erläutert, handelt es sich bei den Interviews nicht um eine flächendeckende Erhebung, sondern um Rückmeldungen

aus der Praxis, die per Stichprobenverfahren eingeholt wurden. Der Fokus liegt auf den materiellen Kosten[149].

Welche Kosten insgesamt bei einer Antragstellung anfallen, hängt sowohl vom jeweiligen Referenzberuf als auch von den individuellen Voraussetzungen der Antragstellenden, insbesondere ihres Ausbildungsstaates, und nicht zuletzt von der örtlich zuständigen Stelle ab. Von den in Abbildung 28 systematisierten Kostenarten sind in jedem Fall die Gebühren für das eigentliche Verfahren sowie Kosten für die gesetzlich vorgeschriebenen Unterlagen zu erbringen. Je nach individuellem Fall können auch Kosten für weitere Unterlagen, die die zuständigen Stellen anfordern, und gegebenenfalls für die Vorbereitung auf Eignungs- oder Kenntnisprüfungen oder für andere Ausgleichsmaßnahmen (bei reglementierten Berufen) anfallen. Wer bei einem nicht reglementierten Beruf eine volle Gleichwertigkeit anstrebt und sich für eine hierzu gegebenenfalls erforderliche Anpassungsqualifizierung entscheidet, muss ebenfalls die Kosten der Qualifizierungsmaßnahme tragen.

Gebühren für das Verfahren

Die Anerkennungsverfahren sind gebührenpflichtig. Die Höhe der Gebühren und Auslagen richtet sich nach den Gebührenregelungen der Länder beziehungsweise der Kammern und hängt vom individuellen Aufwand für die Durchführung des Verfahrens ab; verallgemeinernde Aussagen sind kaum zu treffen. Das Anerkennungsgesetz des Bundes enthält keine Vorgabe zur Gebührenhöhe, da für Amtshandlungen nach den bundesrechtlichen Regelungen im Vollzug der Länder das Gebührenrecht der Länder gilt[150]. Auch für den Bereich der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern gelten die Gebührenregelungen der Kammern, weshalb es keiner Regelung im BQFG bedarf. Da diese zur mittelbaren Länderverwaltung gehören, findet das Kostenrecht der Länder Anwendung[151].

[149] Der Zeitaufwand wird nur hinsichtlich der Kosten im Zusammenhang mit Ausgleichsmaßnahmen angesprochen. Der Abschnitt behandelt keine Gesamtkosten; das heißt Kosten, die den zuständigen Stellen entstehen oder die im Rahmen der gesetzesbegleitenden Maßnahmen anfallen, sind nicht berücksichtigt.

[150] Der Verzicht auf Gebührenregelungen des Bundes im Anerkennungsgesetz trägt der Föderalismusreform 2006 Rechnung, wonach Regelungen im Verwaltungsverfahren einschließlich des Verwaltungsgebührenrechts nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen eines besonderen Bedürfnisses für eine Bundesregelung erfolgen sollen.

[151] Die Kammern können nach IHKG und HwO (§ 3 Absatz 6 IHK-G, § 113 Absatz 4 HwO) Gebühren in Satzungen regeln, die der Genehmigung der Rechtsaufsicht der Landeswirtschaftsministerien bedürfen.

Abbildung 28 Mögliche Kostenarten des Erwerbs eines (vollen) Gleichwertigkeitsbescheids für die Antragstellenden

Kostenart	Einzelkosten
Kosten für die Beschaffung der gesetzlich vorgesehenen Unterlagen (Individuelle Nachweise)	• Porto/Telefonkosten oder ggf. Fahrtkosten für die Beschaffung von Dokumenten im Ausbildungsland • Kosten für Kopien • Kosten für Beglaubigungen • Kosten für Übersetzungen
Kosten für die Beschaffung weiterer eingeforderter Unterlagen (Nachweise zu Ausbildungsgängen im Ausbildungsstaat)	• Porto/Telefonkosten oder ggf. Fahrtkosten für die Beschaffung von Dokumenten im Ausbildungsland • Kosten für Kopien • Kosten für Beglaubigungen • Kosten für Übersetzungen
Kosten des eigentlichen Verfahrens	• von zuständiger Stelle geforderte Gebühr, ggf. einschließlich Gebühren bzw. Auslagen z. B. für Gutachter, ggf. einschließlich Gebühren für die Qualifikationsanalyse • Kosten für Versand/Vorbeibringen von Unterlagen (Porto, ggf. Fahrtkosten) • ggf. Überprüfung der Deutschkenntnisse • *bei reglementierten Berufen im Falle von Auflagen:* Teilnahmegebühr für die Prüfung oder den Anpassungslehrgang
Kosten für die Vorbereitung auf Prüfungen oder Anpassungslehrgang *(oder optional für volle Gleichwertigkeit in nicht reglementierten Berufen: Nachqualifizierung)*	• ggf. Kosten für Vorbereitungskurse • *bei nicht reglementierten Berufen:* ggf. Teilnahmegebühr für die Prüfung • Kosten für Sprachkurse • Lehrmaterial • Fahrtkosten, Unterbringungskosten • Kinderbetreuungskosten • Opportunitätskosten (Verzicht auf Einkommen, Sperre ALG falls Kündigung)

Quelle: Darstellung des BIBB.

Die Gebühren für Verfahren bei der IHK FOSA liegen nach ihren eigenen Angaben zwischen 100 und 600 Euro und durchschnittlich bei 420 Euro[152]. Bei den nicht an FOSA beteiligten IHKs ist der Gebührenkorridor in Wuppertal-Solingen-Remscheid[153] identisch mit dem der IHK FOSA. In Hannover und damit auch Braunschweig beträgt die Gebühr dagegen nur 300 Euro[154]. Für einen Widerspruchsbescheid erhebt die IHK FOSA die „hälftige Gebühr wie für die angegriffene Sachentscheidung“[155]. Für Handwerksberufe sind die Gebührenordnungen und -verzeichnisse der einzelnen Handwerkskammern maßgeblich. Die Handwerkskammern haben sich bundesweit ebenfalls auf einen Gebührenrahmen von 100 bis 600 Euro geeinigt[156]. Als ein Beispiel aus dem Zuständigkeitsbereich der Freien Berufe seien die Medizinischen

152 Vgl. www.ihk-fosa.de/fuer-antragsteller/gebuehren (Abruf: 11. Oktober 2013). Für die Anerkennung von Ausbildungsberufen verlangt die IHK FOSA in der Regel 420 Euro und von Fortbildungsberufen ca. 550 Euro, so die Aussage der IHK FOSA beim Expertenworkshop BQ-Portal am 22. Mai 2013 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

153 Vgl. den Gebührentarif der IHK Wuppertal-Solingen-Remscheid vom 15. Dezember 1999, zuletzt geändert am 17. Dezember 2012, www.wuppertal.ihk24.de/servicemarken/wir_ueber_uns/finanzen/gebuehren/905892/gebuehrentarif.html (Abruf: 9. November 2013).

154 Vgl. den Gebührentarif der IHK Hannover vom 3. September 2001 in der Fassung vom 3. Dezember 2012 (in dieser Fassung gültig ab 1. Januar 2012), www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Satzungen__Beitraege__Gebuehren/Gebührentarif_aktuell.pdf (Abruf: 9. November 2013).

155 Gebührentarif (Anlage zur Gebührenordnung) der IHK FOSA vom 21. April 2012 mit den Gebühren(-korridoren) für bestimmte Vorgänge, www.ihk-fosa.de/fileadmin/ihk-fosa/Dateien/Gesetze_und_Offizielles/IHK_FOSA_Gebuehren tarif.pdf (Abruf: 11. Oktober 2013).

156 Vgl. die Erläuterungen in einem unveröffentlichten Rundschreiben des DHKT an die Handwerkskammern vom 15. Mai 2011. Der Gebührenrahmen soll für die Begutachtung und Entscheidung gelten; dagegen sollen in der Informations-, Beratungs- und Vorprüfungsphase keine Gebühren erhoben werden.

Fachangestellten genannt: Die Ärztekammer Westfalen-Lippe, die für die meisten Länder zuständig ist, erhebt 125 Euro Gebühren für die Dokumentenprüfung[157].

Nach Angaben einer Beratungseinrichtung in Süddeutschland belaufen sich die Verfahrensgebühren bei manchen Berufen, die in der Zuständigkeit der Landesregierung liegen, sogar häufig nur auf einen zweistelligen Eurobetrag. Nach übereinstimmender Auffassung der Mitglieder der AG „Koordinierende Ressorts" zeigten die ersten Erfahrungen der Länder, „dass die bislang erhobenen Gebühren den Betrag von 600 Euro in aller Regel nicht überschritten haben"[158]. In diesem Gremium der Zusammenarbeit der Länder wird seit 2012 über eine länderübergreifend einheitliche Gebührenobergrenze für Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen diskutiert. Über die vorgeschlagene Obergrenze von 600 Euro ist jedoch noch keine Einigung erzielt worden (ebd.).

Die Verfahrensgebühren für die reglementierten Berufe Ärztin beziehungsweise Arzt und Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger, auf die zusammen knapp zwei Drittel aller Anträge im Jahr 2012 entfielen, werden im Folgenden genauer untersucht.

Die Verfahrensgebühren variieren nicht nur zwischen Berufen, sondern auch innerhalb eines Berufs *zwischen verschiedenen zuständigen Stellen*. So belegt eine für diesen Bericht im Herbst 2013 durchgeführte Analyse der Webseiten der zuständigen Stellen für die Arztapprobation, dass die Gebühren für die Verwaltungskosten zwischen 80 Euro und 1.000 Euro (vgl. Tabelle 15 im Anhang A2) liegen. Von denjenigen Stellen, die auf ihrer Webseite über die Kosten informieren, nennen einzelne Stellen einen bestimmten Betrag, die meisten anderen einen Gebührenkorridor. In manchen Fällen gibt es Hinweise auf zusätzliche Kosten für die Deutschprüfung. Teils werden unterschiedliche Gebühren für Personen mit Ausbildung in EU/EWR-Staaten oder mit Ausbildung in Drittstaaten genannt und in einem Fall unterschiedlich hohe Gebühren für Personen mit Drittstaatsqualifikation, die bereits über eine Berufserlaubnis in dem Land verfügen und solchen, die nicht darüber verfügen. In einem Fall informieren die Webseiten über die Gebührenregelung für einen weiteren Personenkreis: So müssen Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler keine Gebühr zahlen, wenn die Approbation spätestens zwei Jahre, nachdem der Wohnsitz in diesem Land genommen wurde, erteilt wird. Auf einer anderen Webseite wird explizit der Preis für die Ausstellung der Urkunde des Bescheids ausgewiesen.

Aus einzelnen Ländern ist bekannt, dass die Kosten, die durch die Beauftragung eines Gutachtens für die Anerkennung von Ärztinnen und Ärzten entstehen, von den Antragstellenden zu tragen sind. Gutachterkosten werden nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG)[159] mit einem Stundensatz von 60 Euro beziehungsweise seit dem 1. August 2013 von 75 Euro vergütet (vgl. § 9 JVEG, Honorarstufe 3). Die Höhe hängt nach Aussage der zuständigen Stellen vom jeweiligen Begutachtungsaufwand ab. Nicht zuletzt deshalb fallen die *Gebühren auch individuell unterschiedlich hoch* aus. In einer Region liegen die Gebühren in der Regel zwischen 400 und 600 Euro, in einer anderen vergleichbar bei durchschnittlich 500 Euro. Falls Unterlagen nachgereicht werden, mit denen die Gutachterin bezie-

---

[157] Die Ärztekammer Westfalen-Lippe ist zuständige Stelle für diesen Beruf für alle Länder mit Ausnahme von Bayern, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die Höhe der Gebühren richtet sich nach ihrer Verwaltungsgebührenordnung, siehe die Angaben im Merkblatt www.aekwl.de/fileadmin/arzthelferinnen/doc/Merkblatt_zum_BQFG_11-2012.pdf (Abruf: 18. November 2013).

[158] Vgl. Punkt 3.4 des vorliegenden, unveröffentlichten Protokolls der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder (AG „Koordinierende Ressorts") vom 23. April 2013.

[159] Vgl. www.gesetze-im-internet.de/jveg/index.html (Abruf: 7. Oktober 2013).

hungsweise der Gutachter erneut befasst wird, steigen die Kosten durch diese Nachbegutachtung zusätzlich[160]. Wie eine befragte Stelle berichtet, würden manche Antragstellende nach Erhalt des ersten Gutachtens mit der Nennung von Defiziten in bestimmten Fächern Unterlagen nachreichen, was beispielsweise ein bis zwei zusätzliche Gutachterstunden in Anspruch nehmen könnte.

Niedriger als die genannten Durchschnittswerte fallen die Gebühren aus, wenn jemand nur über eine Hochschulausbildung verfügt und keine Nachweise über berufliche Praxis zu prüfen sind – hier könne ein Gutachten auch 280 oder 320 Euro kosten. Der Aufwand sei deutlich geringer als bei Personen, die bereits fünf bis sieben Jahre in unterschiedlichen Krankenhäusern und Bereichen gearbeitet haben. Wenn dagegen Unterlagen in sich nicht schlüssig seien und Recherchearbeit für die Gutachterin beziehungsweise den Gutachter entstehe, erhöhe dies die Gutachtergebühren. In einem Ausnahmefall seien nach jedem erstellten Gutachten immer wieder neue Bescheinigungen nachgereicht worden, so dass die Gebühr schließlich bei ca. 800 Euro gelegen habe.

Wie die ebenfalls im Herbst 2013 durchgeführte Analyse der Webseiten der zuständigen Stellen für die Anerkennung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pflegern zeigt (vgl. Tabelle 16 im Anhang A2), ist die Höhe der Gebühren auch hier sehr unterschiedlich. Dort, wo Angaben zu den Gebühren gemacht werden, bewegen sich diese zwischen 80 Euro und 1.000 Euro und liegen den Webseiten zufolge durchschnittlich etwas niedriger als bei den Verfahren für die Arztapprobation.

Ab wann fallen Verfahrensgebühren an? Die Gebühren können nachträglich, nach Abschluss des Verfahrens oder als Vorschuss verlangt werden[161]. Im Bereich der Arztapprobation wird von Antragstellenden mit Ausbildung in einem Drittstaat, die ihren ständigen Wohnsitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland haben, teilweise verlangt, dass sie *vor der Übersendung der Unterlagen an eine Gutachterin beziehungsweise einen Gutachter* eine Sicherheitsleistung in Höhe von 500 Euro überweisen[162].

Zum Teil sehen die Gebührenregelungen der Länder und der Kammern geringere Gebühren bei Ablehnung oder Zurücknahme des Antrags vor. Die IHK FOSA stellt zum Beispiel den Aufwand eines begonnenen Verfahrens, bei dem die oder der Antragstellende den Antrag vor Bescheidung zurückzieht, laut Gebührentarif[163] mit 0 bis 300 Euro in Rechnung.

Für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler gelten zum Teil besondere Regelungen, insbesondere in den Ländergebührenregelungen. Für sie fallen teilweise keine oder nur geringe Gebühren an[164].

---

[160] Darüber informiert beispielsweise das Merkblatt der Bezirksregierung Düsseldorf vom 6. Februar 2013, www.brd.nrw.de/gesundheit_soziales/medizinische_angelegenheiten/Merkblatt_Approbation_von___rzten__Studium_Nicht-EU__.html (Abruf: 11. Oktober 2013).

[161] Nach § 16 VwKostG (und entsprechenden Länderregelungen) können Vorschusszahlungen oder Sicherheitsleistungen erhoben werden.

[162] Vgl. das oben genannte Merkblatt, www.brd.nrw.de/gesundheit_soziales/medizinische_angelegenheiten/Merkblatt_Approbation _von___rzten__Studium_Nicht-EU__.html (Abruf: 11. Oktober 2013).

[163] Siehe den oben genannten Gebührentarif der IHK FOSA.

[164] Dieser Grundgedanke lässt sich aus § 7 Absatz 1 i. V. m. § 15 Absatz 1 BVFG herleiten. Danach ist Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern die Eingliederung in das berufliche, kulturelle und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland zu erleichtern.

Gebühren für die Prüfungsteilnahme

Bei reglementierten Berufen ist die Gebühr für die Teilnahme an einer zur Auflage gemachten Prüfung zu den Verfahrensgebühren zu zählen. Dabei handelt es sich entweder um eine Kenntnisprüfung bei Absolventinnen und Absolventen aus einem Drittstaat oder um eine Eignungsprüfung bei EU-Absolventinnen und Absolventen. Nach den Angaben einer zuständigen Stelle für die Arztapprobation stellt sich die Gebührenstruktur in dieser Region wie folgt dar: Die Gebühren für die Eignungsprüfung (dort als Defizitprüfung bezeichnet) liegen bei 120 bis 270 Euro und für die Kenntnisprüfung bei 360 Euro. Der Betrag richtet sich nach den allgemeinen Verwaltungsgebühren des JVEG. Die Dauer der Prüfung ist in den Durchführungsvorschriften festgelegt. Da sie in der Regel bei 90 Minuten liegt, errechnet sich die Prüfungsgebühr aus dem Stundensatz von 60 Euro bei 90 Minuten für drei Prüferinnen und Prüfer beziehungsweise drei Professorinnen und Professoren, also 270 Euro. Dieser Wert ist noch nicht an den Tarifwechsel vom 1. August 2013 angepasst und würde sich entsprechend auf 337,50 Euro erhöhen. Die Gebühr müssen die Antragstellenden ein bis zwei Monate im Voraus überweisen. Erst nach Zahlungseingang wird ein Prüfungstermin vergeben. Die für solche Verfahren zur Verfügung stehenden Prüfungskommissionstermine sind beschränkt und die Wartezeiten relativ lang. Sie werden für gewöhnlich mit drei Prüfungskandidatinnen und -kandidaten besetzt. Wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat wieder absagt, muss die zuständige Stelle versuchen, teils kurzfristig Ersatz zu finden. Die Prüfenden bestünden in der Regel auf der vollen Vergütung. Dies stelle die zuständige Stelle immer wieder vor Schwierigkeiten bei der Organisation der Verfahren. Wenn ein Kandidat unentschuldigt nicht zur Prüfung erscheine, erhalte er die Prüfungsgebühr nicht zurück, diese verbleibe bei den Prüfenden.

Die regionalen Unterschiede in Bezug auf Kosten und Anforderungen der Verfahren können Folgen für die Antragstellung haben. Im Interview berichtete eine Stelle in Ostdeutschland von der Erfahrung, dass das Kostengefälle in der Praxis dazu geführt habe, dass Antragstellende in das eigene Land eingewandert seien, dort eine Zeit lang wohnten und einen Antrag stellten, den geringeren Preis gegenüber dem zweieinhalbfachen Preis in Bayern zahlten und nach bestandener Prüfung und Approbationserteilung wieder das Land verließen.

Kosten für alternative Verfahren

Andere Kosten fallen bei einer Qualifikationsanalyse nach § 14 BQFG an (vgl. III-3.3.2). Hier wird der Aufwand den Antragstellenden als Auslagenersatz in Rechnung gestellt. Da der Aufwand je nach Beruf und individuellen Voraussetzungen sehr unterschiedlich ausfällt, erweist er sich in der Praxis im Vorhinein offenbar als schwer bezifferbar. Auch Kosten für Räume können mit einfließen, sofern diese nicht umsonst gestellt werden. Für den Einsatz der Expertinnen und Experten werden Kostenvoranschläge eingeholt. Die Spannweite kann hier von einem zweistelligen Eurobetrag (wie in einem Fall bei Bürokaufleuten vorgekommen) und bis zu einem vierstelligen Eurobetrag (wie im Bereich Metall vorgekommen) reichen. Die befragten Beratungseinrichtungen berichten von ersten Erfahrungswerten von 1.000 bis 2.000 Euro für eine Qualifikationsanalyse oder teilweise sogar von mehreren tausend Euro, wenn mehrere Meister sie durchführen. Einen festen Gebührensatz sieht die für die meisten Gleichwertigkeitsprüfungen für medizinische Fachangestellte in Deutschland zuständige Ärztekammer Westfalen-Lippe vor (175 Euro zusätzlich zu den 125 Euro für die Dokumentenprüfung)[165].

---

[165] Siehe das oben genannte Merkblatt der Ärztekammer Westfalen-Lippe.

Kosten für einzureichende Unterlagen

Wie in Teil III Abschnitt 3.3.1 beschrieben, sind einerseits bestimmte Unterlagen gesetzlich vorgesehen, andererseits können die zuständigen Stellen weitere Unterlagen im Rahmen der Mitwirkungspflicht der Antragstellenden einfordern. Die Form der Unterlagen ist gesetzlich in § 5 und 12 BQFG geregelt; danach können die zuständigen Stellen beglaubigte Kopien oder Originale verlangen, aber auch einfache Kopien als ausreichend ansehen. Bei den Interviews wurde deutlich, dass die konkrete Praxis in der jeweiligen zuständigen Stelle einen Einfluss auf die Höhe der Kosten hat, die tatsächlich anfallen (vgl. den Absatz zu Spielräumen unten). Die Kosten für die Unterlagen entstehen bei der Beschaffung der Dokumente für Korrespondenz, Porto und Kopien (in Einzelfällen sogar Reisekosten), bei ihrer Beglaubigung und bei ihrer Übersetzung ins Deutsche. Die Höhe der Kosten hängt vom Umfang der Unterlagen ab. Wenn Ausbildungsordnungen oder Curricula einzureichen sind, kann es sich um entsprechend umfangreiche Dokumente handeln.

Die Beschaffung von Kopien, Beglaubigungen und Übersetzungen kann über verschiedene Einrichtungen erfolgen und ist somit von Marktpreisen und Gebührenordnungen abhängig. Die IHK FOSA beispielsweise weist in ihrem oben genannten Gebührentarif die Gebühren für „sonstiges Verwaltungshandeln“ wie folgt aus: Jede Kopie 1,50 Euro; Beglaubigungen, Bescheinigungen je Dokument 5,50 Euro; Zweitschrift des Bescheides 20 Euro. Zur Höhe der Beschaffungskosten liegen bisher keine validen Durchschnittswerte vor. Da jedoch Rückmeldungen aus der Praxis darauf hindeuten, dass sich solche Kosten im Einzelfall bis hin zu dreistelligen Beträgen summieren können, sollte dies bei künftigen Untersuchungen berücksichtigt werden.

Kosten der Vorbereitung auf Prüfungen beziehungsweise für Anpassungslehrgänge (im reglementierten Bereich) und Kosten für Anpassungsqualifizierungen

Auf die Teilnahme an einer zur Auflage gemachten Ausgleichsmaßnahme in reglementierten Berufen müssen sich die Antragstellenden in der Regel vorbereiten, entweder im Rahmen eines individuellen Lernprozesses oder eines Gruppenlernprozesses in Lehrgängen. Für die Vorbereitung solcher Eignungs- oder Kenntnisprüfungen oder die Teilnahme an einem (meist individuellen) sogenannten Anpassungslehrgang entstehen ihnen weitere Kosten. Aus der amtlichen Statistik für 2012 geht hervor, dass bei 7,3 Prozent der Bescheide zur Arztapprobation und 29,8 Prozent der Bescheide für Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger noch auferlegte Ausgleichsmaßnahmen ausstanden[166]. Bei den nicht reglementierten Berufen können Antragstellende, die eine Teilgleichwertigkeit bescheinigt bekommen (haben oder hätten), freiwillig eine Qualifizierungsmaßnahme absolvieren, um die volle Gleichwertigkeit zu erlangen. Für sie fallen ebenfalls Kosten der Qualifizierung an.

Für die Vorbereitung auf die Kenntnis- oder Eignungsprüfung zur Arztapprobation gibt es in Deutschland mehrere Lehrgangsanbieter, die auch für die Arbeitsförderung zertifiziert sind. Ein Anbieter[167] führt beispielsweise Vorbereitungskurse mit einer maximalen Dauer von zehn Monaten im Vollzeitunterricht durch, die je nach Umfang zwischen 3.000 und 5.600 Euro kosten und neben der Vermittlung

[166] Wie viele Antragstellende dieser beiden Berufe *insgesamt* von Kosten für Ausgleichsmaßnahmen betroffen waren, lässt sich mit den vorliegenden Zahlen allerdings nicht ermitteln, da aus den gemeldeten Zahlen zu Bescheiden mit voller Gleichwertigkeit nicht plausibel hervorgeht, wie hoch darunter der Anteil war, dem bereits eine Ausgleichsmaßnahme vorausgegangen ist (vgl. III-2.2).

[167] Telefonische Auskunft des Anbieters mit Stand vom 24. September 2013.

von medizinischen Fachkenntnissen auch Beratung, Vermittlung, Bewerbungstraining, Einzelgespräche und Networking umfassen können.

Der zeitliche Umfang von Vorbereitungskursen auf die Kenntnisprüfung für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger weist erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern auf (vgl. III-3.3.3). In den Interviews werden Laufzeiten von bis zu 15 Monaten angegeben, teils würden auch kürzere Vorbereitungszeiten von vier oder fünf Monaten erwogen, je nachdem welche Kenntnisse bereits vorlägen. Demnach dauern auch die Anpassungsmaßnahmen im Physiotherapie-Beruf, die an privaten Schulen stattfinden, mitunter bis zu 18 Monate. In mindestens einem Land führen die Schulen, in denen die Kenntnisprüfung zum Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger abgelegt wird, auch die Lehrgänge zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung durch. Eine zwölfmonatige Vorbereitungsmaßnahme auf die Kenntnisprüfung in der Krankenpflege kostet beispielsweise 3.500 Euro. Neben dem Schulgeld müssen die Antragstellenden auch ihren Lebensunterhalt bestreiten. In den nicht akademischen Gesundheitsfachberufen bestehen nach Auskunft mehrerer zuständiger Stellen erhebliche Hürden bei der Finanzierung der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung.

Kosten vor dem Hintergrund der Erfolgsaussicht

Die individuelle Kosten-Nutzen-Abschätzung hängt unmittelbar mit der Erfolgsaussicht des Verfahrens zusammen. Noch bevor der tatsächliche Nutzen des Bescheides auf dem Arbeitsmarkt bewertet wird, zählt zunächst die Erfolgswahrscheinlichkeit, dass eine volle Anerkennung (im reglementierten Bereich) oder eine mindestens teilweise Anerkennung (nicht reglementierter Bereich) erlangt wird.

Befragte Beratungsstellen berichten, dass die Verfahrensgebühren bei akademischen Heilberufen keine abschreckende Wirkung hätten, weil sich die Kosten durch die zu erwartenden Einnahmen amortisieren würden. Sofern eine Kenntnisprüfung oder Eignungsprüfung abgelegt werden müsse, sei der Aufwand einer Vorbereitung auf die Prüfung mit den Erfolgsaussichten des Bestehens abzuwägen[168]. Nach Auskunft einer zuständigen Stelle könne man nicht sagen, dass diejenigen, die die Kenntnisprüfung wählen, diese in der Regel auch bestünden. Manche Antragstellenden, die schwächer seien, würden möglicherweise die Prüfung gar nicht erst antreten. Das könne auch ein Grund dafür sein, dass sie sich nicht wieder meldeten, weil sie „vielleicht selber merken: ‚Das schaffe ich vielleicht nicht'“. Wegen der begrenzten Wiederholbarkeit der Kenntnisprüfung[169], würde die Entscheidung über ein Wiederholen der Prüfung abgewogen, wenn der erste Anlauf nicht erfolgreich war: „Viele machen dann auch den zweiten Versuch erst mal nicht mehr“ oder kämen erst in einem späteren Jahr wieder. Nach der Erfahrung derselben zuständigen Stelle hätten aber diejenigen, die an einer Vorbereitungsmaßnahme auf die Kenntnisprüfung teilnähmen, gute Erfolgsaussichten bei der Prüfung.

[168] Allerdings können Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise -pfleger aus Drittstaaten zwischen Anpassungslehrgang und Kenntnisprüfung wählen.

[169] Seit dem 1. Januar 2014, das heißt mit Inkrafttreten der „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen in den Heilberufen des Bundes“, kann die Kenntnisprüfung einheitlich (in den akademischen Heilberufen zweimal und in den nicht akademischen Heilberufen einmal) wiederholt werden. Dies ist an die entsprechenden Regelungen für die Abschlussprüfung angelehnt. Bis dahin galten unterschiedliche Regelungen in den Verwaltungsvorschriften der Länder mit teils einmaliger und teils zweimaliger Wiederholungsmöglichkeit.

Es ist zu erwarten, dass eine erfolgreiche Anerkennung zu nicht unerheblichen individuellen und gesellschaftlichen Erträgen durch größere Erwerbstätigkeit, höhere Einkommen und mehr Sozialabgaben führt. Diese werden in den nächsten Untersuchungsschritten näher beleuchtet (vgl. III-4).

Beispiele für Spielräume bei der Entlastung der Antragstellenden durch die zuständigen Stellen

In der Regel sehen die Gebührenregelungen die Möglichkeit von Ratenzahlungen vor. Davon wird allerdings nur zum Teil Gebrauch gemacht[170].

Insbesondere bei der Anforderung von Unterlagen im Rahmen der Mitwirkungspflicht sind im Zuge der Interviews Spielräume bei den zuständigen Stellen deutlich geworden, um zur Entlastung der Antragstellenden zumindest einen Teil der Kosten für die Beschaffung von Unterlagen zu vermeiden: Zum einen verzichten einzelne Stellen im Kammerbereich auf die Anforderung von Übersetzungen bestimmter, nicht verpflichtender Dokumente, wenn sie über die Sprachkompetenzen verfügen, die Unterlagen in diesem Einzelfall zu verstehen; diese Möglichkeit sieht das BQFG vor. Auch die IHK FOSA empfiehlt auf ihrer Webseite, sich vorab bei ihr zu erkundigen, ob auf bestimmte Übersetzungen verzichtet werden kann. Dies ermöglicht ein entsprechend vielsprachig zusammengesetztes Team von Bearbeiterinnen und Bearbeitern. Zum anderen bemühen sich einzelne Befragte in zuständigen Stellen darum, durch Nutzung der einschlägigen Datenbanken, Nachfrage bei den die Portale betreuenden Einrichtungen, Nutzung der Dokumentation im eigenen Haus oder durch andere Nachforschungen (vgl. III-3.3.1) bestimmte Dokumente über die vorgelegte ausländische Ausbildung zu erhalten. Im Vergleich zu einer routinemäßigen Anforderung solcher Dokumente von den Antragstellenden entstehen für letztere entsprechend geringere Beschaffungskosten und die Dauer bis zur vollständigen Einreichung von Unterlagen kann verkürzt werden. Eine solche, im Sinne der Antragstellenden sehr empfehlenswerte Praxis ist natürlich nur in den Fällen möglich, in denen tatsächlich ein identischer Abschluss derselben ausländischen Bildungseinrichtung aus demselben Jahrgang (beziehungsweise mit derselben Gültigkeit) bereits Gegenstand eines früheren Verfahrens war. Angesichts der Heterogenität der Ausbildungsstaaten und Berufe, für die 2012 Anträge eingereicht wurden (weit über 100 Ausbildungsstaaten und weit über 200 verschiedene Referenzberufe), wird deutlich, dass diese Art der Kostenreduktion selbst bei zentraler Dokumentation und einem funktionierenden Wissensmanagement nur für einen Teil der Fälle möglich sein dürfte. Für die übrigen Fälle können nur systematische Recherchen und Bereitstellungen, wie etwa durch das BQ-Portal oder anabin, zur Kostenvermeidung beitragen.

Eine andere geplante Entwicklung könnte eine Entlastung für Antragstellende bewirken, indem bestimmte Kosten gar nicht erst entstehen: Nach dem Konzept von Gesundheitsministerkonferenz und Amtschefkonferenz der KMK soll eine länderübergreifende Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bei der ZAB eingerichtet werden. Die Gesundheitsministerkonferenz geht derzeit davon aus, dass auch für diese Begutachtungen von den Antragstellenden zu tragende Kosten entstehen. Durch die Bündelung der Gutachterkompetenz bei einer zentralen Stelle könnten diese Kosten aber geringer ausfallen als bisher. Um die Behörden in die Lage zu versetzen, die Gleichwertigkeit der Ausbildung beurteilen und bewerten zu können, müssen die Antragstellenden bislang umfangreiche Informationen über Dauer und Inhalt der Ausbildung sowie Ausbildungsstruktur beibringen. Das verursacht – wie beschrieben – Kosten sowohl im Hinblick auf die Beschaffung geeigneter Nachweise als auch deren Übersetzung. In

[170] Nach mündlichen Berichten beim oben genannten Expertenworkshop BQ-Portal am 22. Mai 2013 nehmen einige HWKs zunächst eine Anzahlung, während die IHK FOSA das Verfahren erst startet, wenn der gesamte Betrag für das Verfahren überwiesen wurde.

Einzelfällen entstehen auch Kosten für die Beiziehung externer Gutachter. Eine zentrale Gutachtenstelle wäre schon allein aufgrund der höheren Fallzahlen eher in der Lage, auf vorhandene Erkenntnisse und eigene Fachkompetenz zurückzugreifen, was den Aufwand für die Antragsteller minimieren würde.

Zusammenfassend besteht in der Vollzugspraxis noch keine einheitliche Gebührengestaltung für die Anerkennungsverfahren. Während im Kammerbereich bestimmte Gebührenkorridore (100 bis 600 Euro) dominieren, liegt insbesondere im reglementierten Bereich selbst innerhalb eines Berufes keine Einheitlichkeit im Ländervollzug des Bundesrechts vor. Solche Unterschiede in der Kostenstruktur und in der Anerkennungspraxis können Folgen für die Entscheidungen von Antragstellenden und damit auch für die Fachkräftesicherung der Betriebe haben. Auch könnten dadurch regionale Disparitäten im Antragsaufkommen entstehen.

Zwar sind die eigentlichen Verfahrensgebühren für die Antragstellenden in der Regel zumindest als eine Gebührenspanne transparent. Doch sind die darüber weit hinausgehenden Gesamtkosten und der zeitliche Aufwand für den Erwerb eines vollen Gleichwertigkeitsbescheids oder einer Zulassung zum Beruf vielfach vorher nicht abschätzbar. Dies erschwert sowohl die Kosten-Nutzen-Abwägung eines Antrags für die Anerkennungsinteressierten als auch die Beantragung einer Kostenübernahme durch die Betriebe oder die Arbeitsverwaltung beziehungsweise deren Entscheidung darüber.

3.5.2 Finanzierung und Unterstützung

Wie lassen sich die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Kosten, die den Antragstellenden im Rahmen des Verfahrens und gegebenenfalls erforderlicher Anpassungs- oder Nachqualifizierungen entstehen, finanzieren? Welche Möglichkeiten der Kostenübernahme durch Dritte bestanden im Berichtszeitraum oder befinden sich zurzeit in Planung? Wie in Abbildung 29 zusammengefasst und in diesem Abschnitt näher beschrieben, bestehen seitens verschiedener Akteure Möglichkeiten der Übernahme von Kosten. Gegenstand des Berichts sind wiederum nur die Kosten für die Antragstellenden, nicht die Gesamtkosten für die gesetzesbegleitenden Maßnahmen wie Informations- und Beratungsstrukturen. Grundlage der Angaben sind die oben beschriebenen Interviews sowie Sekundärquellen (insbesondere Angaben der Akteure wie Förderrichtlinien, aber auch Gremienprotokolle, Beiträge bei Veranstaltungen).

Finanzierungswege im Berichtszeitraum

Die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens thematisieren fast alle Interviewten in zuständigen Stellen und Beratungseinrichtungen als einen wichtigen Aspekt der praktischen Umsetzung des Gesetzes. Für die verschiedenen Zielgruppen des Gesetzes (Arbeitslose, qualifikationsfern oder unter Qualifikationsniveau Beschäftigte, Neuzuwandernde) ergeben sich sowohl unterschiedliche Herausforderungen als auch Möglichkeiten der Finanzierung.

Von Bundesseite liegen eine Reihe von Fördermöglichkeiten zu beruflichen Anpassungsqualifizierungen über die Weiterbildungsinstrumente der Arbeitsförderung (SGB III/II), die Instrumente der Bildungsfinanzierung sowie seit Anfang 2013 das neue „Sonderprogramm zur Förderung der beruflichen Mobilität

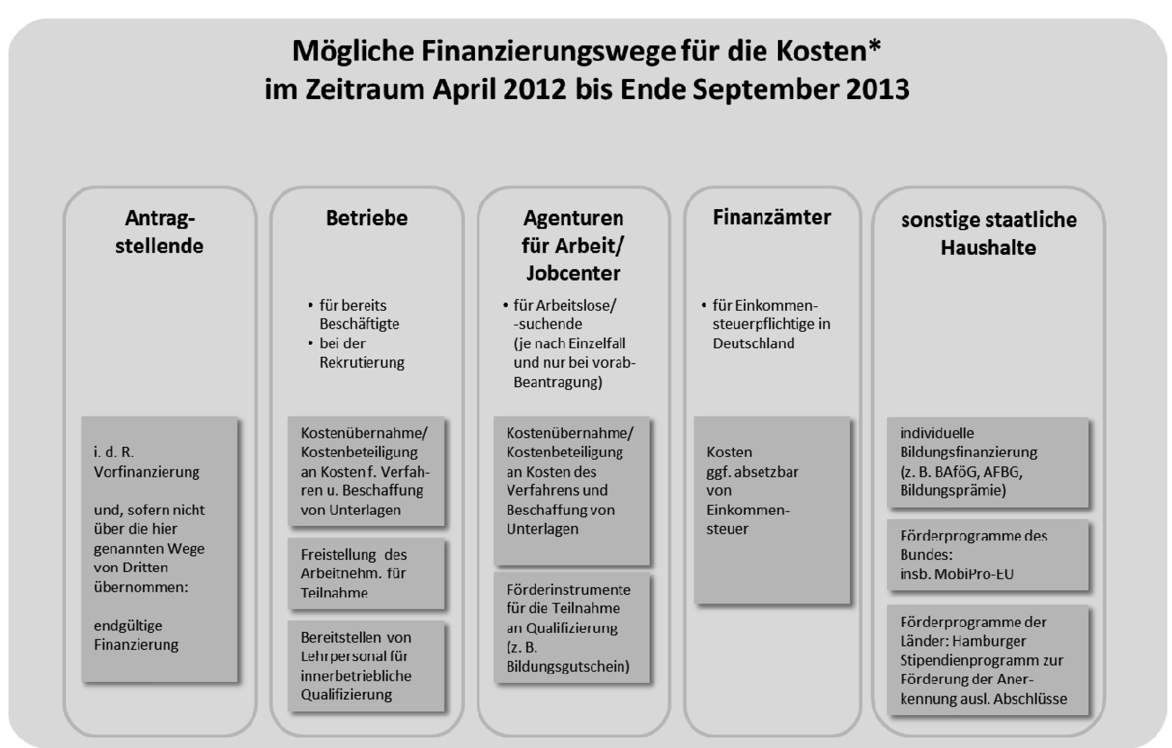
von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ (MobiPro-EU) vor. Dazu zählen folgende Möglichkeiten[171]:

- Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium sieht die Förderung von beruflicher Weiterbildung im Rahmen des „Eingliederungstitels“ der BA vor (zur Praxis siehe unten). Eine Förderung von Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden setzt unter anderem die Notwendigkeit der Weiterbildung zur Integration in Beschäftigung voraus. Weiterbildungsträger und -maßnahme müssen nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung für die Förderung zugelassen sein. Auch die Verfahrenskosten für ein Anerkennungsverfahren können aus dem „Vermittlungsbudget“ (§ 44 II SGB III) übernommen werden.

- Das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) der BA zielt auf die Förderung berufsbegleitender beruflicher Weiterbildungen für Geringqualifizierte und ältere Beschäftigte.

- Zu den Instrumenten der individuellen Bildungsfinanzierung des BMBF zählen BAföG (das für Anpassungsmaßnahmen nur in bestimmten Konstellationen anwendbar ist, wenn zum Beispiel die Ausbildung im Ausland kürzer als drei Jahre war), die Bildungsprämie (für Geringverdienende, wobei 50 Prozent der Weiterbildungskosten mit maximal 500 Euro übernommen werden können und keine Kombination mit SGB-Maßnahmen möglich ist) und das Meister-BAföG (AFBG: Förderung von Fortbildungen, die einen beruflichen Aufstieg im nicht akademischen Bereich ermöglichen, zum Beispiel Meisterkurse im Handwerk).

Abbildung 29 Mögliche Finanzierungswege für die Kosten des Erwerbs der Anerkennung im Berichtszeitraum



* Einschließlich Verfahrensgebühren sowie Kosten im Rahmen der Beschaffung von Unterlagen und der Anpassungsmaßnahmen beziehungsweise -qualifizierungen.
Quelle: Darstellung des BIBB.

---

171 Vgl. auch die Handlungshilfe der IQ-Fachstelle Qualifizierung „Förderinstrumente zur Finanzierung beruflicher Weiterbildung für Anerkennungssuchende“ mit Stand Juli 2013, www.fachstelle-qualifizierung.de/materialien/handlungshilfen.html (Abruf: 18. November 2013).

Fördermöglichkeiten für junge europäische Fachkräfte in Engpassberufen bietet seit dem 2. Januar 2013 das Sonderprogramm des Bundes zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa (MobiPro-EU)" unter Federführung des BMAS. Die Förderung für die arbeitslosen jungen Fachkräfte umfasst die Kosten eines Anerkennungsverfahrens (bis zu 1.000 Euro Verfahrenskosten einschließlich Übersetzungen und Beglaubigungen) sowie die Finanzierung von Deutschsprachkursen im Herkunftsland und in Deutschland. Der Antrag muss vor Beginn des Anerkennungsverfahrens unter Vorlage des ausländischen Abschlusses erfolgen. Ihm ist ein positives Votum der Vermittlungsfachkraft der BA beziehungsweise ZAV oder ein schriftliches Beschäftigungsangebot in Deutschland beizufügen. Die Nachweisführung erfolgt durch Vorlage des Kostenbescheids der zuständigen Stelle, der Übersetzungen und Beglaubigungen sowie des Zahlungsnachweises. Antragsberechtigt sind Personen aus den Mitgliedstaaten der EU im Alter von 18 bis 35 Jahren, in besonders zu begründenden Ausnahmefällen (zum Beispiel in den Gesundheitsfachberufen) bis zum Alter von 40 Jahren[172].

Im Rahmen des IQ-Förderprogramms (von BMAS, BMBF und BA) werden seit Anfang 2013 in den Landesnetzwerken rund 50 regionale Modellprojekte zur Angebotsentwicklung für Anpassungsqualifizierungen unterstützt, die sich aus dem Anerkennungsverfahren ergeben. Die Maßnahmenkosten für die Teilnehmenden übernimmt in der Regel das IQ-Projekt, die Lebensunterhaltssicherung kann bei arbeitslos oder arbeitssuchend Gemeldeten nach Absprache über den Einzelfall mit den Jobcentern oder Arbeitsagenturen über die Fortzahlung der Lebensunterhaltssicherung nach SGB II/III erfolgen.

Im Berichtszeitraum April 2012 bis September 2013 gab es darüber hinaus ein bundesweites, aber auf eine bestimmte Zielgruppe beschränktes sowie ein regionales, auf weitere Zielgruppen bezogenes Programm für Anerkennungsinteressierte:

Bis zum 30. September 2013 konnten arbeitsuchende Akademikerinnen und Akademiker mit Migrationshintergrund beim Erwerb einer vollen Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses über das Programm AQUA mit Bundesmitteln gefördert werden[173]. AQUA wurde vom BMBF finanziert und von der Otto Benecke Stiftung e.V. umgesetzt. Das BMAS bereitet derzeit für die nächste ESF-Förderperiode ab 2014 ein Bundesprogramm zur Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes vor, in dem ähnliche Förderschwerpunkte wie im Programm AQUA geplant werden (Zukunft der Finanzierung, siehe unten)[174].

Eine Förderung aus Landesmitteln hat Hamburg mit dem „Stipendienprogramm zur Förderung der Anerkennung ausländischer Abschlüsse" eingerichtet. Die Förderrichtlinie war vom 1. November 2012 bis zum 31. Dezember 2013 in Kraft und wurde über das Diakonische Werk Hamburg und die Hamburgi-

---

172 Siehe Veröffentlichung der Richtlinie für das Sonderprogramm des Bundes im Bundesanzeiger vom 31. Oktober 2013, www.thejobofmylife.de/fileadmin/user_upload/Downloads/PDFs/Foerderrichtlinie_MobiPro_EU_ Novellierung_31102013.pdf (Abruf: 7. November 2013) sowie Abschnitt II Nummer 3 des Förderkatalogs der Richtlinie. Das Fördervolumen für das gesamte Sonderprogramm beträgt im Zeitraum 2013 bis 2016 insgesamt bis zu 139 Millionen Euro. Bis Ende März 2013 wurden 457 Anträge zum Förderprogramm „MobiPro-EU" bei der ZAV eingereicht. Angaben nach Dokument Nr. 11828 in www.foerderdatenbank.de (Abruf: 7. November 2013).

173 Punkt 3.1.1. der Förderbekanntmachung für das Programm „Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt (AQUA)" vom 20. Februar 2013; siehe Dokument Nr. 7713 in www.foerderdatenbank.de (Abruf: 8. November 2013).

174 Siehe die Infoseiten zu finanziellen Hilfen im Anerkennungsportal, www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/finanzielle_hilfen.php (Abruf: 18. November 2013).

sche Investitions- und Förderbank umgesetzt[175]. Nach Angaben der Behörde betrug die Gesamtförderung im 1. Halbjahr 2013 240.000 Euro (vgl. Behörde für Schule und Berufsbildung, S. 83). Beim Diakonischen Werk ist auch die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) angesiedelt, so dass Beratung und Förderung eng verzahnt sind. Die Finanzierung ist Teil des dortigen Gesamtkonzepts zur Verbesserung der Anerkennung. Im Bedarfsfall erlauben die Stipendien und Zuschüsse eine umfassende Unterstützung bei der Finanzierung der verschiedenen Kostenarten, die bei einem Anerkennungsverfahren anfallen können, von Übersetzungskosten und Verfahrensgebühren über Teilnahmegebühren für Ausgleichsmaßnahmen beziehungsweise Qualifizierungen bis hin zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich Fahrt- und Kinderbetreuungskosten während der Teilnahme daran. Beispielsweise ermöglicht das Stipendium die Teilnahme an Anpassungsmaßnahmen für Physiotherapeuten, welche es in Hamburg nur an privaten Einrichtungen gibt. Voraussetzung für die nachrangig gewährten Stipendien ist unter anderem, dass sie die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Antragstellenden deutlich verbessern.

Wie gestaltet sich die Praxis der zentralen Fördermöglichkeiten? Zurzeit liegen keine repräsentativen Angaben über die Praxis der Kostenübernahme und Nutzung weiterer Förderinstrumente der Agenturen für Arbeit und Jobcenter für Anerkennungsinteressierte vor. Hier könnten weitere Untersuchungen lohnen.

Um die Eingliederung ihrer Kundinnen und Kunden in den Arbeitsmarkt zu fördern, können Agenturen für Arbeit und Jobcenter grundsätzlich deren Kosten des Erwerbs einer Anerkennung teilweise oder vollständig übernehmen. Dazu zählen praktisch sämtliche Kostenarten, einschließlich der im Rahmen einer Ausgleichsmaßnahme oder Anpassungsqualifizierung entstehenden Ausgaben. Die Frage der Kostenübernahme ist *vor* der Antragstellung zu klären. Bei der Kostenübernahme handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, die von der Einschätzung des individuellen Falls abhängt.

Die Erfahrungen der befragten zuständigen Stellen und Beratungseinrichtungen mit der tatsächlichen Anwendung dieser Möglichkeit weisen erhebliche regionale Unterschiede auf. Die Spannweite der Erfahrungen reicht von einer Region, in der arbeitslose Anerkennungsinteressierte bereits mit einer Kostenübernahmeerklärung der Arbeitsverwaltung in die Beratung der zuständigen Stelle kommen, bis hin zu Regionen, in denen Kostenvoranschläge der zuständigen Stelle für Prüfungsgebühren und Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen in der Arbeitsverwaltung abgelehnt werden und selbst die Teilnahme einer oder eines Antragstellenden an einem Modellprojekt für Qualifizierung nicht finanziert wird.

Aus Sicht der Arbeitsverwaltung sind die unterschiedlichen Entscheidungen darin begründet, dass die Kosten immer mit der konkreten Verwertbarkeit für die Vermittlung dieser Person verglichen werden müssen. Dadurch spielen verschiedene persönliche Faktoren wie Alter und Vermittelbarkeit, aber auch wirtschaftliche Faktoren wie die lokale Arbeitsmarktlage eine Rolle bei der Abwägung.

Vonseiten der befragten Beratungseinrichtungen und zuständigen Stellen wird teils bestätigt, dass die Kostenübernahme bei Mangelberufen gut funktioniere, teils werden erhebliche Schwierigkeiten berichtet. Insbesondere die unterschiedliche Handhabung wird beklagt. Auch wird berichtet, dass Kursteil-

[175] Siehe die Richtlinie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Gewährung von Stipendien und Zuschüssen zur Förderung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Stipendienprogramm) einschließlich Förderungsvoraussetzungen, Dokument Nr. 11240 in www.foerderdatenbank.de (Abruf: 8. November 2013).

nehmerinnen und -teilnehmer mit denselben Berufen erleben, dass manchen alle Kosten und anderen keine Kosten erstattet würden.

Besonders positive Erfahrungen mit der Kostenübernahme für die Anerkennung berichten mehrere zuständige Stellen, die über gute Arbeitskontakte zur örtlichen Arbeitsverwaltung verfügen. Diese sind entweder im Rahmen von formaler Kooperation entstanden oder beruhen auf dem Engagement einzelner Verantwortlicher in den Agenturen oder Jobcentern. Auch die Strategie der jeweiligen Agentur oder des jeweiligen Jobcenters – etwa die Bemühung, möglichst viele Migrantinnen und Migranten zu einem Berufsabschluss zu bringen – spiele eine Rolle. Eine weitere sehr positive Erfahrung mit der Finanzierung speziell für die Beziehenden von Arbeitslosengeld beziehungsweise Grundsicherung vermeldet eine Kammer, in deren Region die IQ-Stelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung zur Anerkennungsproblematik geschult hat. In manchen Regionen wenden sich Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler vor der Entscheidung über eine Kostenübernahme telefonisch oder per Brief an die zuständige Stelle, um eine fachliche Sicht auf den individuellen Nutzen der beantragten Maßnahmen zu erhalten und die Höhe der veranschlagten Kosten nachzuvollziehen.

Ein praktisches Problem für die Kostenübernahme durch die Arbeitsverwaltungen besteht darin, dass die zu erwartenden Kosten – wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt – vorab oft nicht eindeutig zu beziffern sind. Dies gilt zum einen für die Gleichwertigkeitsprüfung im Hinblick auf möglicherweise erforderliche Gutachterkosten sowie zum anderen im reglementierten Bereich im Hinblick auf mögliche Kosten für eine Kenntnisprüfung. Die Agenturen stellen in der Regel weder eine Blanko-Kostenübernahme aus, noch setzen sie einen Höchstbetrag fest, bis zu dem sie übernehmen werden. Insoweit ist eine frühzeitige Einbindung der Arbeitsverwaltung ratsam.

Im Interesse der eigenen Fachkräftesicherung können auch die Betriebe die Kosten einer Anerkennung für ihre aktuellen oder zu rekrutierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilweise oder vollständig übernehmen. Außerdem können sie sich – wie sonst bei beruflicher Weiterbildung auch – an der Finanzierung beteiligen, indem sie ihre Beschäftigten für die Teilnahme an Ausgleichsmaßnahmen oder Anpassungsqualifizierungen freistellen oder selbst Lehrpersonal für die Qualifizierung im Betrieb bereitstellen. Über das Ausmaß der betrieblichen Finanzierung liegen bislang jedoch nur sehr wenige Informationen vor. Die IHK Bonn/Rhein-Sieg warb in ihrem Forum Personalentwicklung[176] explizit mit den im Vergleich zu den Rekrutierungskosten und -risiken einer Neueinstellung geringeren Verfahrensgebühren von 420 Euro für eigene Beschäftigte mit noch ungenutzten im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. In den Interviews wurde über betriebliches Engagement bei der Antragstellung fast ausschließlich in den Mangelberufen im Pflege- und Gesundheitsbereich berichtet. Teilweise schalten die Betriebe hier Personaldienstleister ein.

Alle entstandenen Kosten, die nicht von Betrieb, Arbeitsverwaltung oder einem sonstigen Förderinstrument übernommen werden, tragen die Antragstellenden selbst. Über die Möglichkeit, diese Kosten zumindest im Nachhinein als Werbungskosten bei der Einkommensteuer geltend zu machen, besteht unter den befragten Beraterinnen und Beratern keine übereinstimmende Information. In einer zuständigen Stelle weist man die Antragstellenden bei der Information über die Kosten darauf hin, dass sie es versuchen können, ohne aber Gewissheit über den Erfolg geben zu können. Voraussetzung für eine steuerliche Berücksichtigung ist in jedem Fall, dass ein entsprechendes Einkommen vorhanden ist.

[176] Veranstaltung „Rohdiamanten“ der IHK Bonn/Rhein-Sieg am 17. Oktober 2013 in Bonn.

Damit die Anerkennungsinteressierten die Möglichkeiten der steuerlichen Geltendmachung in ihre individuelle Kosten-Nutzen-Rechnung bei der Entscheidung für oder gegen einen Antrag einbeziehen können, würde es sich empfehlen, eine gesicherte Information hierüber in das Standardrepertoire der Informationsmedien und der Anerkennungsberatungen aufzunehmen.

Zukunft der Finanzierung

Als Unterstützungsmaßnahme für in Deutschland lebende und neu zuwandernde Fachkräfte plant die Bundesregierung das „IQ-Qualifizierungsprogramm für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ (Kurztitel: ESF-Quali)[177]. Ziel dieses vom Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierten Programms soll sein, erwachsenen Menschen mit Migrationshintergrund, unabhängig vom Aufenthaltstitel, einen qualifikationsadäquaten Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die jeweiligen Qualifikationsbedarfe sollen auf Basis des Anerkennungsverfahrens in den Fällen ermittelt werden, in denen keine volle Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses festgestellt wurde. Das Programm umfasst vier Bausteine (vgl. Abbildung 30). Die Umsetzung der Qualifizierungsbausteine, das heißt die Ermittlung der länderspezifischen Bedarfe, die Interessensbekundungen, die Auswahl der Qualifizierungsträger und deren Integration als Teilprojekte der Landesnetzwerke sowie die Teilnehmerakquise, soll durch die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Landesnetzwerke im Förderprogramm IQ erfolgen. Das Programm soll ab Mitte Juli 2014 mit Ausschreibung und Projektauswahl starten. Mit dem Förderbeginn der Maßnahmen ist ab 2015 zu rechnen.

Abbildung 30 Geplante ESF-Förderung „Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“

Modul 1:	Qualifizierungsmaßnahmen in reglementierten Berufen a: Anpassungsqualifizierungen/-lehrgänge in reglementierten Berufen b: Vorbereitung auf die Kenntnis- und Eignungsprüfung in reglementierten Berufen
Modul 2:	Entwicklung und Erprobung von Anpassungsqualifizierungen im Bereich der dualen Berufe (BBiG/HwO)
Modul 3:	Brückenmaßnahmen für Akademiker/-innen in nicht reglementierten Berufen
Modul 4:	Vorbereitung auf die Externenprüfung bei negativem Ausgang/ negativer Prognose des Anerkennungsverfahrens

Quelle: BMAS, Mitteilung vom 7. November 2013. (Die Bezeichnung von Modul 1a weicht geringfügig von der Begrifflichkeit des BQFG ab.)

Zusammenfassend gab es im Berichtszeitraum für Personen, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen wollten, verschiedene Möglichkeiten der Kostenübernahme durch Dritte. Allerdings waren diese Möglichkeiten jeweils auf bestimmte Personenkreise beschränkt und es bestand kein Rechtsanspruch auf Förderung (Ermessensleistungen). Den für die spezifischen Belange der Anerkennungsinteressierten einschlägigsten Förderinstrumenten (SGB II/III, MobiPro-EU, Hamburger Stipendienprogramm) gemein-

177 Vgl. auch die Präsentation des BMAS vom 15. März 2013, www.esf.de/portal/generator/19788/property=data/2013__03__21__konsultation__bmas__mk.pdf (Abruf: 8. November 2013).

sam ist die Bedingung der Verwertbarkeit der Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt, was dem Zweck des Gesetzes (§ 1 BQFG) entspricht.

In den befragten Regionen überwogen die positiven Erfahrungen mit einer Kostenübernahme für Arbeitslose durch Arbeitsagentur oder Jobcenter. Es gab jedoch auch Berichte über ausbleibende Übernahmen, da eine Förderung dieses Personenkreises nicht automatisch erfolgt, sondern die Förderbedingungen (individuelle und arbeitsmarktliche Notwendigkeit) erfüllt sein müssen. Fachkräfte mit ausländischer Qualifikation, die aufgrund ihres Alters, anderer persönlicher Gründe oder auch wegen der lokalen Arbeitsmarktlage und ihres Berufs keine günstige Prognose für die Verwertung eines positiven Bescheides haben, oder in deren Region das Agentur-Budget erschöpft ist, standen ebenso wie Flüchtlinge und qualifikationsfern beschäftigte Fachkräfte, die nicht im Leistungsbezug sind, bei der Finanzierung der Anerkennung noch vor erheblichen Hürden. Hier besteht noch Unterstützungsbedarf.

Insgesamt beschränken sich die Fördermöglichkeiten hinsichtlich Verfahrenskosten und Lebensunterhalt im Wesentlichen auf die Instrumente des SGB sowie MobiPro-EU. Im Rahmen der individuellen Bildungsfinanzierung des Bundes gibt es kein speziell auf Anpassungsqualifizierungen zugeschnittenes Programm; die bestehenden Förderinstrumente (BAföG, AFBG) greifen nur in besonderen Konstellationen und passen meistens nur bedingt. Eine Förderlücke besteht insbesondere für Personen, die nicht im ALG I/II Bezug stehen, für die berufliche Anerkennung eine Anpassungsqualifizierung in Vollzeit absolvieren und in der Zeit auf Erwerbseinkommen verzichten müssen. Bei dieser Personengruppe können während der Qualifizierungsphase Probleme bei der Sicherung des Lebensunterhalts entstehen.

Auf Fachveranstaltungen und in den Interviews sprechen sich die Expertinnen und Experten des Anerkennungsgeschehens für unterschiedliche Lösungen dieses Bedarfs aus, darunter die weitere Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten (gegebenenfalls mit Rechtsanspruch), die Bereitstellung eines eigenen Budgets für die Umsetzung des Gesetzes anstelle der Inanspruchnahme von Sozialversicherungsleistungen oder auch Modelle, die die Wirtschaft miteinbeziehen, wie Patenschaften oder Konzepte ähnlich dem dualen Studium.

4. Nächste Untersuchungsschritte

Der vorliegende Fachbericht 2013 beruht auf den Ergebnissen der ersten empirischen Untersuchungsphase von sechs Monaten des Projekts Anerkennungsmonitoring. Die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes wurde zum einen durch die Auswertung der ersten amtlichen Statistik zu den Anträgen auf Anerkennung und den Entscheidungen der zuständigen Stellen beschrieben. Zum anderen konnte ein erstes faktengestütztes Bild der praktischen Umsetzung vorgelegt werden, indem die Perspektiven von zwei der daran beteiligten Akteure ermittelt wurden: Der für die Verfahren zuständigen Stellen und der auf das Thema spezialisierten Beratungseinrichtungen.

Wie bereits in Teil III Kapitel 2 beschrieben, kann aufgrund der hier vorgestellten Ergebnisse noch kein abschließendes Bild des Anerkennungsgeschehens gegeben werden. Anhand weiterer empirischer Untersuchungen wird es mit dem Fachbericht 2014 möglich sein, auch die Perspektiven der weiteren am Anerkennungsgeschehen beteiligten Akteure hinzuzufügen, insbesondere die der Anerkennungsinteressierten beziehungsweise der Fachkräfte, deren ausländische Berufsqualifikationen bereits anerkannt wurden, und die der Betriebe.

Im Einzelnen sind für das Jahr 2014 folgende Untersuchungsschwerpunkte geplant:

Auswertung der amtlichen Statistik

Auch im Jahr 2014 wird die amtliche Statistik eine wichtige Rolle beim Monitoring des Gesetzes spielen. Sie wird das Anerkennungsgeschehen im Jahr 2013 erfassen. Um die Meldungen für die zuständigen Stellen zu vereinfachen, werden die „Begriffe und Erläuterungen“, die den Anerkennungsstellen als Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, überarbeitet. Darüber hinaus sollen Unterstützungs- und Beratungsangebote für die Statistischen Landesämter bereitgestellt werden.

Perspektive der zuständigen Stellen

Nachdem für den vorliegenden Bericht im Kammerbereich vor allem die Einstiegsberatung beobachtet wurde, soll das Bild um weitere Aspekte der Anerkennungsverfahren ergänzt werden.

Im Laufe des kommenden Projektjahres sind Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Stellen geplant mit dem Ziel, einen Transfer von guter Praxis einzuleiten.

Die bisher gewonnenen Ergebnisse aus der qualitativen Untersuchung beruhen auf einer gezielten Auswahl von zuständigen Stellen mit besonders viel Erfahrung mit dem Thema Anerkennung. Um zu prüfen, inwieweit ihre Einschätzungen und Erfahrungen repräsentativ für die zuständigen Stellen in Deutschland sind, sind freiwillige quantitative Befragungen aller zuständigen Stellen geplant. Diese sollen mittels eines Onlinetools stattfinden, welches gewährleisten soll, dass der Bearbeitungsaufwand für die zuständigen Stellen so gering wie möglich gehalten wird.

Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen im reglementierten und nicht reglementierten Bereich sind einzelne Untersuchungsschritte oder Transferangebote passgenau für einzelne Zuständigkeitsbereiche erforderlich.

Beispielsweise werden im Handwerksbereich wieder die Daten zu durchgeführten Einstiegsberatungen erhoben. Inwiefern ähnliche Erhebungen auch für andere Bereiche sinnvoll sind, ist ebenso zu prüfen wie der jeweils geeignete Erhebungszeitpunkt.

Am 1. Januar 2014 trat die Rechtsverordnung des Bundesgesundheitsministeriums zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen in Kraft. Diese gibt einheitliche Kriterien für die Erteilung der Berufserlaubnis vor. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen Regelungen werden Gegenstand des nächsten Fachberichts sein.

Perspektive der Beratungseinrichtungen (außerhalb der zuständigen Stellen)

Wie bereits für diesen Bericht sollen auch weiterhin kontinuierlich die zur Verfügung gestellten Daten aus den Beratungsdokumentationen der BAMF-Hotline sowie der IQ-Anlaufstellen analysiert werden. Neben der Darstellung des Beratungsgeschehens soll dabei vor allem festgestellt werden, ob im Zeitverlauf Veränderungen der Merkmale der zu beratenen Personen auftreten. Weiterhin wird untersucht, ob anhand der Beratungsdaten in Verbindung mit den Ergebnissen der amtlichen Statistik Informationen darüber zu gewinnen sind, welche internationale Ausstrahlung (in Bezug auf Herkunftsländer und Ausbildungsstaaten der Beratenen und Antragstellenden) das Gesetz hat, und wo möglicherweise noch Potenziale ausgeschöpft werden können.

Um Aussagen über die bereits durchgeführten Interviews und auch die Beratungsdaten hinaus treffen zu können, sind quantitative Befragungen der Beratungseinrichtungen geplant. Diese sollen vergleichbar zu den Befragungen der zuständigen Stellen mittels eines Onlineerhebungsinstrumentes stattfinden.

Vor dem Hintergrund der vorhandenen Differenz zwischen Inanspruchnahme von (umfangreichen) Erst- beziehungsweise Einstiegsberatungen und tatsächlich gestellten Anträgen ist bei den Beratungseinrichtungen näher zu beleuchten, welche Wege die Anerkennungsinteressierten nach einer Beratung gehen. Der Verbleib von Anerkennungsinteressierten, insbesondere im nicht reglementierten Bereich, soll daher weiter in den Fokus genommen werden.

Perspektive der Anerkennungsinteressierten und Personen mit abgeschlossenem Anerkennungsverfahren

Diese Perspektive ist für zwei Fragestellungen von besonderer Bedeutung. Zum einen soll untersucht werden, wie sich Beratung und Verfahren aus Sicht der Betroffenen darstellen. Dabei soll insbesondere erhoben werden, welche Personenkreise welche Beratungsangebote nutzten, um zu ergründen, ob bestimmte Zielgruppen einen höheren Beratungsbedarf haben (beispielsweise hinsichtlich der Finanzierung oder alternativer Verfahren). Zum anderen kann durch Angaben der Personen, die ein Verfahren abgeschlossen haben, die Arbeitsmarktverwertbarkeit der Bescheide überprüft werden.

Nach einer qualitativen Implementations- und Prozessanalyse wird diese Personengruppe daher, wiederum mittels eines Onlineerhebungsinstrumentes, quantitativ befragt werden. Da sich der Zugang zu diesen Personen ungleich schwieriger als bei den vorherigen Perspektiven gestaltet, ist es notwendig, mit diesen Befragungen Anfang 2014 zu beginnen, um im Bericht 2014 belastbare Ergebnisse präsentieren zu können. Geplant ist, Personen mit einem abgeschlossenen Verfahren unmittelbar nach Erhalt

des Gleichwertigkeitsbescheids zum Beratungs- und Verfahrensprozess zu befragen. Dieselben Personen sollen nach einigen Monaten erneut befragt werden, dann mit Blick auf die Arbeitsmarktverwertbarkeit der Bescheide.

Perspektive der Weiterbildungsanbieter

Auch im Jahr 2014 werden wieder Fragen in den wbmonitor eingebracht. Dadurch soll der Aufbau einer Zeitreihe ermöglicht werden, die Analysen sowohl zu Veränderungen der Weiterbildungsangebote als auch der Durchführung spezifischer Weiterbildung für das Thema zulässt.

Perspektive der Betriebe

Das Erkenntnisinteresse für diese Perspektive ist die Relevanz von im Ausland erworbenen Qualifikationen in der (Rekrutierungs-)Praxis von Betrieben sowie die Frage, welche Erfahrungen Arbeitgeber in Deutschland bereits mit der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen gemacht haben. Im Jahr 2014 wird eine quantitative Befragung von etwa 5.000 Betrieben (Nettostichprobe) stattfinden. Mittels Gewichtung der erhobenen Daten wird ermöglicht, Aussagen für die Gesamtwirtschaft zu treffen. Diese Befragung wird als eine CATI (Computer Assisted Telephone Interview) Befragung durchgeführt.

Zudem wurden in eine Zusatzerhebung zur vierten europäischen Weiterbildungserhebung in Unternehmen (CVTS4)[178] Fragen zum Anerkennungsgesetz eingebracht. Die Auswertung dieser Ergebnisse kann ebenfalls 2014 erfolgen.

Durch die Zusammenführung der gewonnen Erkenntnisse der dargestellten Perspektiven wird es im Bericht 2014 möglich sein, ein deutlich umfassenderes Bild des Anerkennungsgeschehens zu geben.

[178] Mehr Infos unter: www.bibb.de/de/wlk61237.htm (Abruf: 19. November 2013).

Anhang

A1 Datensatzbeschreibungen

Beratungsdaten von BAMF und IQ

Die von den Beratungsstellen „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ und der „BAMF-Anerkennungshotline“ zur Verfügung gestellten Datensätze über das Beratungsvolumen von Anerkennungsinteressierten in Deutschland enthalten zum Stichtag, am 30. September 2013, 29.174 Beratungsfälle. 14.100 Fälle entfallen auf die BAMF-Hotline, 15.074 Fälle auf die IQ-Beratungsstellen. Die Daten der BAMF-Hotline liegen für den Zeitraum ab April 2012, die Daten der IQ-Beratungsstellen ab August 2012 vor. Da viele Beratungsinteressierte Folgekontakte zu den Beratungsstellen haben, beläuft sich das Gesamt-Beratungsvolumen auf insgesamt 34.512 Kontakte.

Die Dokumentation der BAMF-Anerkennungshotline umfasst folgende Erhebungsmerkmale: Art der Anfrage, Datum der Anfrage, Geburtsjahr, Geburtsland, Geschlecht, erste und gegebenenfalls zweite Staatsangehörigkeit, Einreisejahr, Wohnsitz (Deutschland/Ausland), Zertifikat über Deutschkenntnisse, Sprache des Beratungsgesprächs (Englisch/Deutsch), Abschlussart, Erwerbsland, Dauer der Ausbildung, Jahr des jeweiligen Abschlusses, Vergleich zum deutschen Referenzberuf, Häufigkeit der vorkommenden Berufsbereiche, Art der Reglementierung sowie den Weg zur Beratungsstelle.

Die IQ-Beratungsstelle erfasst darüber hinaus noch die Merkmale: Sprache des Beratungsgesprächs (neben Englisch und Deutsch noch in weiteren Sprachen) sowie Angaben zu Berufs- und Hochschulabschlüssen. Angaben über die Anzahl der Folgekontakte, der Berufserfahrung (Deutschland/Ausland), den Zeitraum der Berufserfahrung, den Erwerbsstatus sowie eine frühere Antragstellung zum gleichen oder zu einem anderen Referenzberuf, wurden in der IQ-Erhebung nur bei Face-to-Face-Beratungen durchgeführt[179]. Ist der Wohnsitz allerdings in Deutschland, so wird in der BAMF-Befragung zusätzlich das Bundesland des Wohnsitzes erhoben.

Für die Auswertungen wurden beide Dokumentationen zusammengefasst und gemeinsam ausgewertet. In den Analysen wird als Beratungszahl die Anzahl der Erstkontakte zugrunde gelegt, da die Anzahl der Folgekontakte ausschließlich von den IQ-Beratungsstellen zu Face-to-Face-Kontakten angegeben wurde.

wbmonitor

Der wbmonitor ist ein Kooperationsprojekt zwischen dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (DIE) und stellt die größte, regelmäßig in Deutschland durchgeführte bundesweite Umfrage unter Weiterbildungsanbietern dar. Mit den jährlich im Mai durchgeführten Onlineumfragen sollen Transparenz über die heterogene Anbieterlandschaft in der Weiterbildung hergestellt, aktuelle Entwicklungen identifiziert und Veränderungen im Zeitverlauf nachgezeichnet werden. Die Umfragen weisen ein Längsschnittdesign auf mit jährlich identisch gestellten Fragen zum Profil und zu Strukturen der Einrichtung sowie

[179] Für weitergehende Informationen siehe: Benzer u.a. (2013).

wechselnden Themenschwerpunkten. Fragen zu Weiterbildungen im Zusammenhang mit dem BQFG wurden 2013 am Ende des Fragebogens zusätzlich aufgenommen.

Adressbasis der Umfragen ist seit 2007 ein hierfür ermittelter Bestand an Anbietern offen zugänglicher beruflicher und/oder allgemeiner Weiterbildung in Deutschland. Nach dem Betriebsstättenkonzept des wbmonitor werden Filialen/Niederlassungen mit einer dauerhaften personellen Präsenz und einem eigenen Angebot als eigene Anbieter befragt. Bedingt durch die hohe Dynamik des Feldes wird der Adressbestand derzeit aktualisiert.

Zur Umfrage 2013 wurden rund 15.500 dem wbmonitor zu diesem Zeitpunkt bekannte, auf dem Markt aktive Weiterbildungsanbieter eingeladen. An der Umfrage beteiligten sich 1.419 Weiterbildungsanbieter, die Ausschöpfungsquote betrug netto 9,3 Prozent. Ein Gewichtungs- und Hochrechnungsverfahren ermöglicht die Projektion der Daten der Umfrageteilnehmer auf alle dem wbmonitor bekannten Anbieter.

Webanalyse

Nach festgelegten Kriterien wurden in der Zeit vom 16. September 2013 bis 7. Oktober 2013 die Internetauftritte von 35 Länderbehörden analysiert. Es handelt sich dabei um die zuständigen Stellen, die für die Referenzqualifikationen „Ärztin beziehungsweise Arzt“ (A) sowie „Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger“ (GKP) zuständig sind (vgl. Tabelle 12).

Die Kriterien für die Analyse waren insbesondere die folgenden:

- der Zugang (wie findet man die Website),
- Orientierung (wie findet man sich auf der Website zurecht und wie leicht sind die relevanten Informationen zu finden),
- Materialien (welche Materialien liegen in welcher Form vor, zum Beispiel in welchen Sprachen),
- Unterlagen, die für das Verfahren gefordert werden (zum Beispiel welches Sprachniveau, welche Nachweise über Berufserfahrung liegen vor) und
- Angaben zu den Gebühren für das Verfahren (wenn ja, in welcher Höhe).

Tabelle 12 Zuständige Stellen in Deutschland für Ärztin beziehungsweise Arzt und Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger

LAND	A	GKP
Baden-Württemberg		
Regierungspräsidium Stuttgart - Landesprüfungsamt für Medizin, Pharmazie u. Approbationswesen	x	x
Regierungspräsidium Freiburg - Abteilung. 2		x
Regierungspräsidium Karlsruhe		x
Regierungspräsidium Tübingen		x
Bayern		
Regierung von Oberbayern	x	x
Regierung von Unterfranken	x	x
Regierung von Mittelfranken		x
Regierung von Oberfranken		x
Regierung von Niederbayern		x
Regierung von Schwaben		x
Regierung der Oberpfalz		x
Berlin		
Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin	x	x
Brandenburg		
Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV)	x	x
Bremen		
Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit (Abteilung Gesundheit)	x	x
Hamburg		
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	x	x
Hessen		
Hessisches Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen	x	
Regierungspräsidium Darmstadt		x
Mecklenburg-Vorpommern		
Landesamt für Gesundheit und Soziales - Landesprüfungsamt für Heilberufe	x	x
Niedersachsen		
Niedersächsischer Zweckverband zur Approbationserteilung (Abteilung 1)	x	
Landesamt für Soziales, Jugend und Familie - Außenstelle Lüneburg		x
Nordrhein-Westfalen		
Bezirksregierung Düsseldorf	x	x
Bezirksregierung Arnsberg	x	
Bezirksregierung Detmold	x	
Bezirksregierung Köln	x	
Bezirksregierung Münster	x	
Rheinland-Pfalz		
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - Dienststelle Koblenz	x	
Saarland		
Landesamt für Soziales – Zentralstelle für Gesundheitsberufe	x	x
Sachsen		
Landesdirektion Sachsen - Dienststelle Chemnitz	x	
Landesdirektion Sachsen - Dienststelle Dresden	x	
Landesdirektion Sachsen - Dienststelle Leipzig	x	
Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV), Fachbereich I		x
Sachsen-Anhalt		
Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt - Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe	x	x
Schleswig-Holstein		
Landesamt für Soziale Dienste, Abteilung Gesundheitsberufe	x	x
Thüringen		
Thüringer Landesverwaltungsamt	x	x

Legende:
für beide Berufe zuständig
nur für Ärztin/Arzt (A) zuständig
nur für Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger (GKP) zuständig

A2 Tabellen

Tabelle 13 Übersicht zum Stand der Anerkennungsgesetzgebung in den Ländern Stand: 20. Februar 2014

Land	Stand	Fundstelle	in Kraft ab	Landtags-Drs.
BB	Brandenburgisches Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	GVBl. Brandbg, Teil I, Nr. 37.	01.01.2014	5/7921 5/8175
BE	Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen; Beschluss durch Abgeordnetenhaus am 07.02.2014	GVBl. Berlin S. 39	vstl etwa 20.02.2014	17/1220
BW	Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg vom 19.12.2013	GBl. 2014, S.1	11.01.2014	15/4325
BY	Bayerisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen vom 24.07.2013	Bay GVBl. 2013, S. 439	01.08.2013	16/16010
HB	Bremischen Gesetzes über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen vom 28.01.2014	GBl. HB S. 74	06.02.2014	18/947
HE	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 12.12.2012	Hess. GVBl. S. 581	21.12.2012	18/6072
HH	Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen vom 19.06.2012	HmbGVBl. S. 254	01.08.2012	20/4106
MV	Gesetz über die Bewertung und Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze	GVOBl. M-V, S. 537	29.12.2012	6/1209 6/1383
NI	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Niedersachsen vom 12.12.2012	Nds. GVBl. S. 591	19.12.2012	16/5126
NW	Anerkennungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 28.Mai 2013	GV NRW S. 272	15.06.2013	16/1188 16/2903
RP	Landesgesetz zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	GVBl RP S. 359	16.10.2013	16/2470 16/2733
SH	Entwurf eines Anerkennungsgesetzes Schleswig-Holstein, 1. Lesung am 21.08.2013, 2. Lesung vstl. Dezember 2013			18/994
SL	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 16. Oktober 2012	Abl. SL Nr. 28 vom 29.11.2012	30.11.2012	15/118
SN	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 17.12.2013	Sächs. GVBl. Nr. 17, S. 874	31.12.2013	5/12266
ST	Entwurf eines Gesetzes über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Land Sachsen-Anhalt; 1. Lesung am 11.07.2013; Anhörung durch Ausschüsse am 16.01.2014			6/2220
TH	Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und zur Umsetzung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Thüringer Anerkennungsgesetz - ThürAnerkG - 02.12.2013)			5/6963

Quelle: Angaben nach der „Übersicht zum Stand der Anerkennungsgesetzgebung der Länder“ der AG „Koordinierende Ressorts“ erstellt am 20. Februar 2014; Darstellung des BIBB.

Tabelle 14 Erhebungszeiträume für die amtliche Statistik, die qualitative Implementationsanalyse, die eigenen Erhebungen sowie für von Dritten gelieferte Daten

Datenquelle	Kapitel	Erhebungszeitraum
Amtliche Statistik nach § 17 BQFG	Teil III, 2	01.04.2012-31.12.2012
wbmonitor-Befragung 2013	Teil III, 3.4	05.2013
Beratungsdokumentation BAMF-Hotline	Teil III, 3.1.2 Teil III, 3.2	04.2012-09.2013
Beratungsdokumentation IQ-Beratungsstellen	Teil III, 3.1.2 Teil III, 3.2	08.2012-09.2013
Nutzungszahlen des Anerkennungsportals	Teil III, 3.1.2 Teil III, 3.2	04.2012-09.2013
Mikrozensus 2011	Teil III, 3.1.1	2011
Beratungs-/Antragsstatistik DIHK	Teil III, 3.2	01.04.2012-17.07.2013
Beratungs-/Antragsstatistik ZDH	Teil III, 3.2	01.04.2012-30.08.2013
Experteninterviews	Teil III, 3.1 bis 3.5	06.-09.2013
Webanalyse	Teil III, 3.3 Teil III, 3.5	16.09.2013-07.10.2013

Tabelle 15 Kosten für die Gebühren der Anerkennungsverfahren für Ärztinnen und Ärzte (Approbation) nach Angabe der Webseiten der jeweiligen zuständigen Stellen

BUN-DES-LAND	Zuständige Stelle	Wird über Kosten informiert?	Angaben im Vergleich (1)
BW	Regierungspräsidium Stuttgart	ja	- Approbation: 250 € für EU- und Drittstaatsangehörige - Nachweis der Sprachkenntnis durch die Teilnahme am Sprachtest „Patientenkommunikation“: Ca. 95 €, angeboten durch die FIA (Freiburg International Academy) oder durch ein persönliches Gespräch beim Landesprüfungsamt
BY	Regierung von Oberbayern	ja	- Approbation: 150 € für EU-Bürger, 220-350 € für Drittstaatsangehörige - zur Bewertung der Gleichwertigkeit muss ggfs. ein Sachverständiger hinzugezogen werden: Ca. 85 €/Stunde zzgl. MwSt.
BY	Regierung von Unterfranken	ja	- Approbation: 150 € für EU-Bürger, für Drittstaatsangehörige ist die Regierung von Oberbayern zuständig - Sprachnachweis: Es wird darauf hingewiesen, dass dies beim Goethe Institut oder bei inlingua absolviert werden kann
BE	Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin	ja	- Approbation: 192 € für Personen mit einer EU Ausbildung, 271 € für Personen mit Drittstaatausbildung und einer Berufserlaubnis in Berlin und 350 € für Personen mit Drittstaatausbildung ohne Berufserlaubnis in Berlin - Bescheinigung über die ärztliche Prüfung 85 € (Rahmen zw. 30-110 €)
BB	Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	ja (2)	
HB	Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit	ja (2)	
HH	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	ja	- Approbation: 80-850 € (je nach Aufwand)
HE	Hessisches Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen	ja (2)	
MV	Landesamt für Gesundheit und Soziales - Landesprüfungsamt für Heilberufe	ja	- Approbation: 130-200 €
NI	Niedersächsischer Zweckverband zur Approbationserteilung	ja	- Approbation: 140-650 € (je nach Aufwand) - Berufserlaubnis: 106-285 €
NW	Bezirksregierung Arnsberg	ja	- Approbation: 130 € - Berufserlaubnis: 100 € - Verfahren mit erhöhtem Verwaltungsaufwand bis zu 500 € - Unbedenklichkeitsbescheinigung: 80 €
NW	Bezirksregierung Detmold	ja	- Approbation: 130-1.000 € - Berufserlaubnis: 100-500 € - Auslagen für evtl. Gutachten, die mehrere 100 € kosten können

BUN-DES-LAND	Zuständige Stelle	Wird über Kosten infor-miert?	Angaben im Vergleich (1)
NW	Bezirksregierung Düsseldorf	ja	- Approbation: 130-1.000 € - Urkunde wird über Nachnahme versandt. Kosten der Urkundenausstellung werden an Postboten übergeben
NW	Bezirksregierung Köln	ja	- Approbation: 130-1.000 €, allerdings wird nicht zw. Approbation und Berufserlaubnis unterschieden, es wird nur auf den möglicherweise anfallenden höheren Verwaltungsaufwand hingewiesen, weshalb eine genaue Angabe der Kosten nicht angegeben wird
NW	Bezirksregierung Münster	ja	- Approbation: 130-1.000 € - Hinweis auf mögliche Kosten durch weitere Auslagen, jedoch ohne genauere Eingrenzung
RP	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - Dienststelle Koblenz	ja	- Approbation: 470,39 € (=409,03 € + 61,36 € für die Urkunde) - Sprachnachweis: Ca. 160 €
SL	Landesamt fürSoziales – Zentralstelle für Gesundheitsberufe	ja	- Approbation: 200 €
SN	Landesdirektion Sachsen - Dienststelle Chemnitz	nein	
SN	Landesdirektion Sachsen - Dienststelle Dresden	nein	
SN	Landesdirektion Sachsen - Dienststelle Leipzig	nein	
ST	Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe	ja	- Approbation: 150-250 €
SH	Landesamt für Soziale Dienste, Abteilung Gesundheitsberufe	nein	
TH	Thüringer Landesverwaltungsamt	ja	- Approbation: 220 € für EU-Bürger, 110 € für Drittstaatsangehörige, wenn sie über eine abgeschlossene Ausbildung verfügen und eine Kenntnisprüfung für Ärzte in Höhe von 300 € absolviert haben - Nachweis der Sprachkenntnis durch die Teilnahme am Sprachtest „Patientenkommunikation“, angeboten durch die FIA (Freiburg International Academy)

Quelle: Erhebung des BIBB, siehe Beschreibung der Webanalyse im Anhang A1. (1) Seiten besucht im Zeitraum 16. September 2013 bis 7. Oktober 2013. Die Tabelle gibt die Kosten so, wie auf den Webseiten aufgeführt, wieder (mit Ausnahme von geringfügigen Beträgen wie zum Beispiel Portokosten). Aus den Angaben geht nicht immer hervor, ob darin sämtliche Kosten nach § 3 Absatz 1 bis 6 BÄO enthalten sind. (2) Auf die Gebührenpflicht der Approbation wird zwar hingewiesen, jedoch ohne Nennung der Höhe der Kosten, teils aber mit Erläuterung (zum Beispiel, dass diese erst nach der Antragstellung oder nach Aufwand der Bearbeitung ermittelt würden).

Tabelle 16 Kosten für die Gebühren der Anerkennungsverfahren für Gesundheits- und Krankenpflegerinnen beziehungsweise-pfleger nach Angabe der Webseiten der jeweiligen zuständigen Stellen

BUN-DES-LAND	Zuständige Stelle	Wird über Kosten informiert?	Angaben im Vergleich (1)			
			Angaben allgemein		spezielle Angaben nach Personenkreis	
			Gebühr	zusätzlich für Sprachtest	EU	nicht EU
BW	Regierungspräsidium Freiburg Abt.2	nein	:	:	:	:
BW	Regierungspräsidium Karlsruhe	ja	30-500 €	:	:	:
BW	Regierungspräsidium Stuttgart	nein	:	:	:	:
BW	Regierungspräsidium Tübingen	nein	:	:	:	:
BY	Regierung von Mittelfranken	nein	:	:	:	:
BY	Regierung von Niederbayern	nein	:	:	:	:
BY	Regierung von Oberbayern	nein	:	:	:	:
BY	Regierung von Oberfranken	nein	:	:	:	:
BY	Regierung der Oberpfalz	nein	:	:	:	:
BY	Regierung von Schwaben	nein	:	:	:	:
BY	Regierung von Unterfranken	nein	:	:	:	:
BE	Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin	ja	:	:	115 €	164 €
BB	Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	ja	150 € (3)	:	:	:
HB	Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit	nein	:	:	:	:
HH	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	ja	45-350 €	:	:	:
HE	Regierungspräsidium Darmstadt	ja	150 € (3)	:	:	:
MV	Landesamt für Gesundheit und Soziales - Landesprüfungsamt für Heilberufe	ja	50-300 €	:	:	:
NI	Landesamt für Soziales, Jugend und Familie - Außenstelle Lüneburg	ja	53-1060 € je nach Aufwand	:	:	:
NW	Bezirksregierung Düsseldorf	ja	200-350 €	:		
RP	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung	ja	470,39 € (=409,03 € + 61,36 € für die Urkunde)	:	:	:
SL	Landesamt für Soziales – Zentralstelle für Gesundheitsberufe	ja (2)	:	:	:	:
SN	Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV), Fachbereich I	nein	:	:	:	:
ST	Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe	ja	90 € (3)	:	:	:
SH	Landesamt für Soziale Dienste, Abteilung Gesundheitsberufe	nein	:	:	:	:
TH	Thüringer Landesverwaltungsamt	nein	:	:	:	:

Quelle: Erhebung des BIBB, siehe Beschreibung der Webanalyse im Anhang A1. (1) Seiten besucht im Zeitraum 16. September 2013 bis 7. Oktober 2013. (2) Auf die Gebührenpflicht wird zwar hingewiesen, jedoch ohne Nennung der Höhe der Kosten. (3) Oder mehr.

Literaturverzeichnis

Arians, Falk; Baderschneider, Ariane; Döring, Ottmar: Neue Möglichkeiten durch das Anerkennungsgesetz - Das Potenzial von Fachkräften mit ausländischen Qualifikationen nutzen. In: WELTOFFEN = ZUKUNFTSFÄHIG?! Diversity Management & Internationalität Berlin 2013. - URL: http://www.charta-der-vielfalt.de/service/publikationen/internationalitaet/kapitel-d/neue-moeglichkeiten-durch-das-anerkennungsgesetz.html (Stand: 10. Februar 2014)

Baderschneider, Ariane; Döring, Ottmar: Das Anerkennungsgesetz des Bundes - Ein Baustein zur Fachkräftesicherung!? In: Hessische Blätter für Volksbildung (2013) 1, S. 51-59

Behörde für Schule und Berufsbildung: Ausbildungsreport Hamburg 2013. - URL: www.hamburg.de/bsb/bsb-publikationen (Stand: 19. November 2013)

Benzer, Ulrike; Hoffmann, Jana; Tatarlieva, Atanaska: Auswertungsbericht 2/2013. Dokumentation der Anerkennungsberatung. 2013.

Bundesministerin Johanna Wanka anlässlich des einjährigen Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes: Pressemitteilung BMBF vom 3. April 2013. Berlin 2013. - URL: http://www.bmbf.de/ press/3430.php (Stand: 13. Februar 2014)

Bundesministerium des Inneren: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin 2012. - URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/ demografie strategie.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 13. Februar 2014)

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes. 2012. - URL: http://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_ anerkennungsg_bund.pdf (Stand: 7.November 2013)

Dossier des BMBF zur internationalen Bildungszusammenarbeit. - URL: http://www.bmbf.de/de/ 20412.php (Stand: 17. Februar 2014)

Englmann, Bettina; Müller, Martina: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg 2007.

Ergebnisprotokoll der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2013 in Heildelberg.

Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 in Berlin.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin 2012. - URL: http://www.e-fi.de/fileadmin/ Gutachten/EFI_Gutachten_2012_deutsch.pdf (Stand: 17. Februar 2014)

Fohrbeck, Dorothea: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen - das neue Anerkennungs-gesetz des Bundes. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 41 (2012) 5, S. 6-10

Jahn, Ralf: Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch Kooperation von Industrie- und Handelskammern nach § 10 IHKG. In: Gewerbearchiv: Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht (2012) 2, S. 88-100

Kluth, Winfried; Rieger, Frank: Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie: Regelungsgehalt und Auswirkungen auf die Berufsausübung und -aufsicht. 2005. - URL: http://digital.bibliothek.uni-halle.de/pe/content/titleinfo/1674 (Stand: 19. November 2013)

Kramer, Beate; Witt, Daike: Die Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen und anknüpfende Qualifizierungsangebote im Handwerk. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 41 (2012) 5, S. 29-30

Kruse, Jan: Reader „Einführung in die qualitative Interviewforschung“. Freiburg 2009.

Maier, Ralf; Rupprecht, Bernd: Das Anerkennungsgesetz des Bundes. In: Gewerbearchiv: Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht, 58 (2012) 2, S. 62-76

Malchow-Møller, Nikolaj ; Munch, Jakob R.; Skaksen , Jan Rose: Do Foreign Experts Increase the Productivity of Domestic Firms? In: IZA Discussion Paper (2011) No. 6001

Niebuhr, Annekatrin: Migrationseffekte - Zuzug Hochqualifizierter stärkt Innovationskraft der Regionen. In: IAB Kurzbericht Nr. 12. 2007. - URL: http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb1207.pdf (Stand: 13. Februar 2014)

OECD: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland (German version). 2013. - URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de (Stand: 7. November 2013)

Ozgen, Ceren ; Nijkamp, Peter; Poot, Jacque: Immigration and Innovation in European Regions. In: IZA Discussion Paper (2011) No. 5676

Pfister, Katharina; Treu, Stephan: IHK FOSA: Zentrale Anerkennungsstelle der Industrie- und Handelskammern. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 41 (2012) 5, S. 27-28

Rengers, Martina: Das international vereinbarte Labour-Force-Konzept. In: Wirtschaft und Statistik (2004) 12, S. 1369-1383

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin 2013. - URL: http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/04/Web_SVR_Jahresgutachten_2013.pdf (Stand: 13. Februar 2014)

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2. Wiesbaden 2009.

Westdeutscher Handwerkskammertag: Die Einstiegsberatung in das Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren. Ein Leitfaden für zuständige Stellen. Düsseldorf 2012.

Witt, Daike: Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen durch die Handwerkskammern – Umsetzung des neuen Anerkennungsgesetzes im Handwerk. In: Gewerbearchiv: Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht (2012) 2, S. 101-116



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333